

**Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden
in den Ländern Baden - Württemberg und Nordrhein - Westfalen**

**unter besonderer Berücksichtigung der Stellung des gemeinsamen
Fachbeamten, des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden, des gemein-
schaftlichen Bürgermeisters einer Bürgermeisterei in Baden - Württemberg
und des Amtsdirektors in Nordrhein - Westfalen**

Inaugural - Dissertation

**zur Erlangung des rechtswissenschaftlichen Doktorgrades der
Rechts - und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Albert - Ludwigs - Universität Freiburg im Breisgau**

vorgelegt von

Norbert Fasse

Assessor

aus Wadersloh, Kreis Beckum

1 9 6 3



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden
in den Ländern Baden - Württemberg und Nordrhein - Westfalen**

**unter besonderer Berücksichtigung der Stellung des gemeinsamen
Fachbeamten, des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden, des gemein-
schaftlichen Bürgermeisters einer Bürgermeisterei in Baden - Württemberg
und des Amtsdirektors in Nordrhein - Westfalen**

Inaugural - Dissertation

**zur Erlangung des rechtswissenschaftlichen Doktorgrades der
Rechts - und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau**

vorgelegt von

Norbert Fasse

Assessor

aus Wadersloh, Kreis Beckum

1 9 6 3

Referent: Professor D.Dr. Gerber

Dekan: Professor Dr. Kaiser

Tag der mündlichen Prüfung: 15.Mai 1963



Druck und Einband:

Rudolf Stehle, Düsseldorf, Klosterstr. 114

Telefon 35 03 73

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn
Prof.D.Dr.Gerber, schulde ich aufrichtigen Dank für die Überlassung
des Themas und die mannigfache
Unterstützung bei der Durchführung
der Arbeit.

In Dankbarkeit meinem Vater,
dem Amtsdirektor i.R. Johannes Fasse

<u>Inhaltsübersicht:</u>	Seite
Literaturverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	VIII
Einleitung	1
<u>A. Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, eine zwingende kommunalpolitische Notwendigkeit im modernen Rechtsstaat.</u>	
I. Die normale Ordnung der Selbstverwaltung:	
1. Ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung durch Bund und Länder	3
2. Ihre gesetzliche Ausgestaltung als Pflicht zur Wahrnehmung aller Gemeindeaufgaben	4
II. Die Erweiterung des kommunalen Aufgabenkreises, insbesondere durch die Pflichtaufgaben und die Wirkung dieser Regelung auf die kleineren Gemeinden	8
III. Überblick über die verschiedenen Lösungen einer Stärkung der Verwaltungskraft:	
1. vor 1945	13
2. die heutigen Lösungen in den verschiedenen Gemeindeordnungen der Länder außer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen	19
<u>B. Die Lösung in Baden-Württemberg</u>	
I. Die geschichtliche Entwicklung der zentralen Einrichtungen:	
1. Der württembergische Verwaltungsaktuar	24
2. Der badische Ratschreiber und Kassenverwalter (Gemeinderechner)	30
3. Der gemeinschaftliche Ortsvorsteher (Bürgermeister) und die Bürgermeisterei	33
II. Die gemeinschaftlichen Einrichtungen nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung vom 25.7.1955:	
1. Der gemeinsame Fachbeamte (§§ 69 - 72 bw.GO)	35
2. Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden (§ 73)	38
3. Die Bürgermeisterei (§ 74)	40

III. Die Zusammenfassung in Verwaltungsbezirke und die Verteilung des Aufwandes der gemeinschaftlichen Einrichtungen	Seite 41
IV. Rechtsstellung, Rechte und Pflichten des gemeinsamen Fachbeamten, des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden und des Bürgermeisters einer Bürgermeisterei:	
1. Die beamtenrechtliche Stellung	47
2. Die Anstellung:	
a) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen	54
b) der Wahlakt bzw. die Ernennung	55
3. Das Verhältnis zum Rat:	
a) vorbereitende, ausführende und informatorische Betätigung außerhalb der Rats- und Ausschusssitzungen	57
b) Teilnahme an Sitzungen; Recht und Pflicht zur Beanstandung der Beschlüsse des Gemeinderates und der Ausschüsse; Eilentscheidungsrecht	59
4. Wahrnehmung von Kommunalaufgaben in eigener Verantwortung:	
a) gesetzliche Zuständigkeiten, insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Erledigung von Pflichtaufgaben	63
b) Übertragung von Aufgaben durch den Bürgermeister bzw. den Rat der Gemeinden	70
5. Die gesetzliche Vertretung der Gemeinden, Haftung	71
6. Die Stellung als Behördenleiter:	
a) Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht	77
b) Anstellung und Ernennung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinden	79
C. <u>Die Lösung in Nordrhein-Westfalen</u>	
I. Die geschichtliche Entwicklung der zentralen Einrichtungen:	
Die Ämterverfassung im Rheinland und in Westfalen	80
II. Die gemeinschaftlichen Einrichtungen nach der nw. Gemeindeordnung und der nw. Amtsordnung:	
1. Der nordrhein-westfälische Amtsverband und die allgemeine Stellung des Amtsdirektors nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen vom 21.8.1954	88
2. Die gemeinsamen Kassen, der Kassen- und Rechnungsverband nach § 95 Abs. II nw.GO und sonstige Verwaltungsgemeinschaften nach § 27 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit	97

III. Die Einteilung in Amtsbezirke und die Amtsumlage	Seite 100
IV. Rechtsstellung, Rechte und Pflichten des Amtsdirektors in Nordrhein-Westfalen:	
1. Die beamtenrechtliche Stellung.	102
2. Die Anstellung:	
a) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen	104
b) der Wahlakt und die Ernennung	105
3. Das Verhältnis zum Gemeinderat und zur Amtsvertretung:	
a) vorbereitende, ausführende und informatorische Betätigung außerhalb der Gemeinderats-, der Amtsvertreter- und Ausschusssitzungen	106
b) Teilnahme an Sitzungen; Recht und Pflicht zur Beanstandung der Beschlüsse des Gemeinderates, der Amtsvertretung und der Ausschüsse; Entscheidungsrecht	110
4. Wahrnehmung von Kommunalaufgaben in eigener Verantwortung:	
a) gesetzliche Zuständigkeit, insbesondere die Wahrnehmung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Erledigung der Pflichtaufgaben	114
b) Übertragung von Aufgaben durch den Gemeinderat und die Amtsvertretung	122
5. Die gesetzliche Vertretung der Gemeinden und des Amtes und die Haftungsgrundsätze	124
6. Die Stellung als Behördenleiter:	
a) Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht	130
b) Anstellung und Ernennung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinden und des Amtes	133
<u>D. Allgemeine Abwägung der Lösungen des Problems der Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.</u>	
I. Vor- und Nachteile der gemeinsamen Einrichtungen:	
1. Der gemeinsame Fachbeamte	134
2. Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und die Bürgermeisterei	144
3. Die Amtsverwaltung und die Verwaltungsgemeinschaften	148
II. Allgemeine Abwägung:	
1. Im Hinblick auf die Stellung der leitenden Verwaltungsbeamten	163
2. Im Hinblick auf die Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden	166
3. Im Hinblick auf Verbesserungsvorschläge	168
Übersichten I bis IX im Anhang am Schluß der Arbeit	

I. Literaturverzeichnis

a) Erläuterungswerke, Kommentare, Einzeldarstellungen

- | | |
|----------------------|--|
| Althaus, Ernst | Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormaligen preußischen Ländern, Maximilian-Verlag Herford und Köln 1957
- Recht der Gemeinden u. Gemeindeverbände - |
| Althaus, Ernst | Kritik des Gemeinderechts in Nordrhein-Westfalen in "Deutsche Verwaltungspraxis", Loseblatthandbuch, Maximilian-Verlag Herford, 1958
- Kritik des Gemeinderechts - |
| Bickel, Johannes | Verwaltung und Wirtschaft der Landgemeinde, 1937 |
| Biesinger, Ernst | Die Einrichtung des Verwaltungsaktuars in Württemberg, rechtsw.Diss.Tübingen 1951 |
| Brell, Walter | Vom Gemeindeverfassungsrecht, aus der Schriftenreihe der Berliner Verwaltungsschule, Heft 4, 2.Aufl. 1953 |
| Christ, A | Das badische Gemeindegesetz vom 31.12.1831 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, 3.Aufl. 1845 |
| Diekamp, Busso | Die Grundsätze für die Außenvertretung der Gemeinden nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, rechtsw.Diss.Münster 1955 |
| Elleringmann, Rudolf | Grundlagen der Kommunalverfassung und der Kommunalaufsicht in "Verwaltung und Wirtschaft" Heft 18, Kohlhammer-Verlag, Stuttgart 1957
- Grundlagen - |
| Elleringmann, Rudolf | Amtsverband und amtsangehörige Gemeinde in ihrem Verhältnis zueinander in "Verwaltung und Wirtschaft", Heft 13, Edwin Runge Verlag Münster, Berlin, Bad Godesberg, 1950
- Amtsverband im Verhältnis - |

- Elleringmann, Rudolf Amtsverband und amtsangehörige
Gemeinde im nordrhein-west-
fälischen Amtsrecht in "Ver-
waltung und Wirtschaft", Heft 16
Verlag W.Kohlhammer, Stuttgart u.
Köln 1956 - Amtsverband im
Amtsrecht -
- Elleringmann, Rudolf Begriff und Wesen der körper-
schaftlichen Selbstverwaltung,
Berlin 1936
- Enderling, Günter Die Gemeindeordnung und Amts-
ordnung für Nordrhein-Westfalen,
5.Aufl. 1957
- Fetzer-Kaiser Das neue Landesrecht in Baden-
Württemberg, Stuttgart 1956
- Fröhner-Bran Die bürgererschaftliche Selbstver-
waltung, Handbuch für das ge-
meindliche Ehrenamt,
Stuttgart 1958
- Fröhner-Göbel Gemeindeordnung für Baden-
Württemberg, 1956, Stuttgart
- Gerecke-Reinfried Polizeirecht, Karlsruhe, 1956
- Gerhard, Hans Die Gesetze der Selbstverwaltung
in Nordrhein-Westfalen, West-
deutscher Verlag, Köln und
Opladen, 7.Aufl. 1954
- Grube Vogteien, Ämter, Landkreise in
der Geschichte Südwestdeutschlands,
Stuttgart 1960
- Gündert, E. Badische Gemeindeordnung vom
5.10.1921, Mannheim-Berlin-
Leipzig 2.Aufl. 1924
- Handbuch der kommunalen I.Bd.Kommunalverfassung 1956,
Wissenschaft und Praxis II.Bd.Kommunalverwaltung 1957,
Springer Verlag Berlin-Göttingen,
Heidelberg
- Jobst, Hans "Wie steht es um die Gemeinden?"
Befürchtungen und Hoffnungen für
die Selbstverwaltung, München 1960
- Kantel, Willy Gemeindeverfassung und Gemeinde-
verwaltung aus der Schriftenreihe
"Der Verwaltungsbeamte", Heft 3
Göttingen, 2.Aufl. 1956

- | | |
|------------------------------|---|
| Kiefer-Schmidt | Die deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935, Kommentar, Stuttgart-Berlin, 1937 |
| Köhler, Alexander | Die Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960, Berlin und Frankfurt, 1960 |
| Kottenberg, Kurt | Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Handkommentar, Verlag Reckinger, Siegburg 6.Aufl. 1961 |
| Kunze-Schmid | Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Kommentar, Kohlhammer-Verlag, Stuttgart 1956 |
| Laforet-von Jan-Schattenfroh | Die bayrische Gemeinde-, Bezirks- und Kreisordnung, Bd. I, München, Berlin, Leipzig 1931 |
| Loschelder, Wilhelm | Die Gemeindeordnung in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen
Wirtschaftsberatung AG Düsseldorf, 1953 |
| Mangold, Hermann v. | Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin, Frankfurt 1953 |
| Markull, Fritz | Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950, Kommentar, Göttingen |
| Mittelstaedt, Horst | Gemeinschaftseinrichtungen kreisangehöriger Gemeinden in der Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung der Amtsverfassung, in "Praxis der Gemeindeverwaltung" I.B.24, 1955 |
| Müller, Klaus | Der Gemeindedirektor in Nordrhein-Westfalen (Rechtsstellung, Rechte und Pflichten),
rechtsw.Diss.Heidelberg 1954 |
| Müller, Albert | Die Rechtsstellung des Bürgermeisters, rechtsw.Diss. 1950 |
| Nischke, Kurt | Der Kommunalbeamte,
9. Aufl. 1954 |
| Odenbreit, Walter | Das rheinisch-westfälische Amt
- Geschichte, Verfassung und Verwaltung der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden -, Münster 1939
- Das rhein.-westf. Amt - |

- IV -

- Odenbreit, Walter Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung Münster, 11. Aufl. 1961
- Gemeindeordnung -
- Pagenkopf, Hans Einführung in die Kommunalwissenschaft, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung Münster 1959
2. Aufl. 1960
- Rietdorf-Gensior-Grimm Die Wahl der Amtsvertretung in Nordrhein-Westfalen, Leitfaden, Köln 1961
- Salzmann-Schunk Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27.9.1948 (GVBl. 1948 S. 335), Siegburg 1951
- Schneider, Ludwig Gemeinderecht in Hessen, Göttingen 2. Aufl. 1961
- Seeger, Richard Der Bürgermeister, seine Stellung und Aufgaben, in "Die Fundstelle", Heft 210 Stuttgart 1960
- Steinbach-Becker Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932
- Stier-Somlo Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl. Mannheim, Berlin, Leipzig 1928
- Streitböcker, Karl-Manfred Die Beteiligung des Amtsdirektors an der Verwaltung amtsangehöriger Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen, rechtsw. Diss. Münster 1958
- Weitz, Heinrich Plädoyer für die neue Städteordnung, 1947
- Wielandt, Friedrich Die Badische Gemeindegesetzgebung im engeren Sinne, 2. Aufl. Heidelberg 1883
- Wippermann Die Stellung des Bürgermeisters und Gemeinderats im Landesbezirk Baden, rechtsw. Diss. Heidelberg 1958

Zuhorn, Karl

Gemeindeverfassung
in "Das Gemeinderecht in Nord-
rhein-Westfalen", Bd. I,
Verlag Reckinger Siegburg, 1954

b) Vorträge und Aufsätze in Zeitschriften

Becker, Erich

Die gemeindeverfassungsrechtliche
Entwicklung im Bundesgebiet, 1953,
Vortrag auf der gemeinsamen Tagung
des Präsidiums u. der Hauptver-
sammlung des Deutschen Gemeinde-
tags am 21. und 22.11.1952

Becker, Erich

Die Rechtszersplitterung im
deutschen Gemeindeverfassungs-
recht, Referat in "Die Gemeinde"
1954, S. 14, 15
- Rechtszersplitterung -

Becker, Erich

Die Entwicklung der deutschen Ge-
meinden und Gemeindeverbände im
Hinblick auf die Gegenwart, in
"Handbuch der kommunalen Wissen-
schaft und Praxis" Bd.I S.93 ff.
- Entwicklung der deutschen Ge-
meinden -

Biernat, Innenminister
von NRW

Stellung des Gemeindedirektors,
Auszüge aus einem Referat in
KPBl. 1956, S. 641

Dammann, Heinz

Landgemeinden in ernster Sorge,
in KPBl. 1959, S. 734

Gilsdorf, Peter

§ 73 Abs. I der Gemeindeordnung
ist verfassungswidrig! in -DÖV-
BaWü VBl.1959 S. 177 ff.

Göb, Josef

Verfassungsrecht der Ämter und
amtsangehörigen Gemeinden,
in "Handbuch der kommunalen Wis-
senschaft und Praxis" Bd.I S.377ff.

Gützow, Horst

Die neue Gemeindeordnung für
Baden-Württemberg, in DÖV 1956
S. 8 ff.

Hertfelder

Stark unterschiedliches Bevöl-
kerungswachstum der Gemeinden,
in "Die Gemeinde" 1959, S. 6 ff.

- VI -

- Junken, Heinz Weitere Stellungnahme zum Urteil des Staatsgerichtshofes, in DÖV-BaWü VBl.1959 S. 181 ff
- Kentenich, Stadtdirektor, Dr. Für eine Änderung der Gemeindeordnung NRW's, in KPBl. 1956 S.593
- Kuhfuß, Günter Wesen und Bedeutung der Amtsverfassung in Nordrhein-Westfalen, in DÖV 1959 S. 896 ff.
- Loschelder, Wilhelm Die Entwicklung des kommunalen Verfassungsrechts seit 1945, in DÖV 1959, S. 411
- Lotz, Erich Walter Die Stellung der Gemeinden im Grundgesetz und seinen Vorläufern, in "Staats- und Selbstverwaltung" 1950 S. 6 ff.
- Meyer-Königs, Ministerialrat im bad.Württ.Innenministerium Zum Strukturwandel der Gemeinden, Vortrag in "Württ.Gem.Zeitg." 1956 S. 166 ff
- Meyer-zu Hoberge, Amtsdirektor Der Amtsdirektor als Gemeindevorstand in Nordrhein-Westfalen, Auszüge aus einem Referat in KPBl. 1956 S. 591 ff
- Odenbreit, Walter Das Problem der Verwaltungskraft der Landgemeinden und ihre Stärkung, in "Der kommunalpolitische Informationsbrief" 5.Jhrg.Heft 18, Sept. 1951
- Problem der Verwaltungskraft -
- Reschke, Hans Probleme der inneren Gemeindeverfassung, Vortrag vor der Arbeitsgemeinschaft der Stadt- und Gemeindevorstände in Niedersachsen am 22.5.1953, herausgegeben vom Institut zur Förderung der öffentl.Angelegenheiten e.V., Mannheim 1953
- Reschke, Hans Bemerkungen zum Entwurf der baden-württb.Gemeindeordnung, in DVBl. 1954 S. 413 ff
- Seeger, Richard Geschäfte der laufenden Verwaltung nach der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, in BaWü Verw. Bl. 1957 S. 51 ff

- VIII -

II. A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

aa.	= anderer Ansicht
aaO.	= am angeführten Ort
Abg.	= Abgeordneter
Abs.	= Absatz
Allg. Teil	= Allgemeiner Teil
Amts Bl.	= Amtsblatt
AmtsO.	= Amtsordnung
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
Ausf. Anw.	= Ausführungsanweisung
Ausspr.	= Aussprache
Bad. GO.	= Badische Gemeindeordnung vom 31.12.1831 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden (Bad. Reg. Bl. 1832 Nr. VIII S. 81); Badische Gemeindeordnung vom 14.5.1870 Gesetz, die Abände- rung einiger Bestimmungen des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden betreffend (GVBl. 1870 S. 423 ff); Badische Gemeindeordnung vom 26.9.1910 Gesetz, die Abände- rung der Gemeinde- und Städte- ordnung betreffend (GVBl. 1910 S. 537 ff); Badische Gemeindeordnung vom 5.10.1921 (GVBl. 1922 S. 183 ff); Gesetz Nr. 32 über die Verwal- tung in den Gemeinden (Nord- baden) vom 10.1.1946 (Reg. Bl. S. 35) Badische Gemeindeordnung vom 23.9.1948 (GVBl. S. 177 ff)
BaWüVerw. Bl.	= Baden-Württembergisches Ver- waltungsblatt

Bay.GO	= Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern vom 25.1.1952 (GVBl. S. 19) in der Fassung des Gesetzes vom 26.11.1954 (GVBl. S. 301) und vom 23.7.1955 (GVBl. S. 159)
BBG	= Bundesbeamtengesetz vom 14.7.1953 (BG Bl. S. 551)
Bd.	= Band
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	= Bundesgesetzblatt
BGH	= Bundesgerichtshof
BGEZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BRBG	= Rahmengesetz zur Vereinheitlichung des Beamtensrechts (Beamtensrechtsrahmengesetz) vom 1.7.1957 (BG Bl.I S. 667)
BVerf.GE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtshofs
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
bwGO	= baden-württembergische Gemeindeordnung vom 25.7.1955 (Ges.Bl. S. 129)
DBG	= Deutsches Beamtengesetz vom 26.1.1937 (RGBl. I S. 39)
DGO	= Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 (RGBl. I S. 49)
Die Gemeinde	= Zeitschrift der badischen Selbstverwaltung
Diss.	= Dissertation
DiszO.	= Disziplinarordnung des Landes Nordrhein-Westfalen für Beamte und Richter vom 8.12.1953 (GS.NW.S. 335)
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DVB1.	= Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift

- X -

DVO	= Durchführungsverordnung
EBVO	= Eigenbetriebsverordnung vom 22.12.1953 (GS.NW.S. 181)
Erl.	= Erläuterung
evtl.	= eventuell
ff.	= folgende
gem.	= gemäß
Gemeinde	= Zeitschrift für gemeindliche Selbstverwaltung, Siegburg
Gemeinderat	= Verbandsorgan für die Städte, Ämter und Gemeinden im "Ge- meindetag Westfalen-Lippe"
Ges.	= Gesetz
Ges.Bl.	= Gesetzblatt
GG. BGG.	= Grundgesetz für die Bundesre- publik Deutschland vom 23.5.49 (BGBl.1949 S. 1)
GO	= Gemeindeordnung
GS	= Gesetzessammlung
GS.NW	= Sammlung des bereinigten Landesrechts in Nordrhein- Westfalen (1945 - 1956)
GVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt (in Baden erst ab 1869; zuvor: Großherzoglich Badisches Re- gierungsblatt - Reg.Bl.-)
he.GO	= hessische Gemeindeordnung vom 25.2.1952 (GVBl.S. 11) in der Fassung des Gesetzes vom 10.7.1953 (GVBl. S. 124) und vom 6.7.1954 (GVBl. S. 117)
i.d.F.	= in der Fassung
i.S.v.	= im Sinne von
i.V.m.	= in Verbindung mit
Kgl.VO	= Königliche Verordnung
Komm.	= Kommentar

- XI -

KPB1.	= Kommunalpolitische Blätter, Zeitschrift
KuRVO	= Verordnung über das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 1.3.1955 (GS.NW.S. 622)
LBG	= Beamten-gesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landes-beamten-gesetz) i.d. Fassung vom 1.6.1962 (GVBl 1962 S.271 ff)
LKrO	= Landkreisordnung; Landkreis-ordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 21.7.1953 (GS. NW.S. 208)
LKT	= "Landkreistag", Zeitschrift
LVG	= Landesverwaltungsgericht
MBliV	= Preußisches Ministerialblatt für die innere Verwaltung
MB1NW	= Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MdI	= Minister des Innern
Mil.Reg.	= Militärregierung
MRVO	= Militärregierungsverordnung
nds.GO	= niedersächsische Gemeinde-ordnung vom 4.3.1955 (GVBl. S. 55)
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, Zeitschrift
Nr.	= Nummer
NRW = NW	= Nordrhein-Westfalen
nw.AmtsO	= nordrhein-westfälische Amts-ordnung vom 10.3. und 11.8.1953 (GVBl. NW S. 218) in der Fassung der Gesetze vom 30.5.1960 (GVBl.S. 155) und vom 20.12.1960 (GVBl.S. 445)
nw.GO	= nordrhein-westfälische Gemeinde-ordnung vom 28.10.1952 (GVBl. NW S. 283) in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 9.6.1954 (GVBl.NW S. 219)

- XII -

o.a.	= oben ausgeführt
OEG	= Ordnungsbehördengesetz vom 16.10.1956 (GS.NW. S. 155)
Pol.Ges.	= Polizeigesetz für Baden- Württemberg vom 21.11.1955 (Ges.Bl.S. 249)
PreuBGS	= Preußische Gesetzessammlung
RdErl.	= Runderlaß
Reg.Bl.	= Regierungsblatt
rev.DGO	= Deutsche Gemeindeordnung i.d.F. der VO. Nr. 21 der britischen Militärregierung vom 1.4.1946 (Amtsbl. der Militärregierung 1946 S. 127)
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGZ	= Entscheidungen des Reichsge- richts in Zivilsachen
RhGO	= Rheinische Gemeindeordnung vom 23.7.1845 (PreuBGS S.523 ff) und vom 15.5.1856 (PreuBGS S. 435 ff)
RhKrO	= Rheinische Kreisordnung vom 30.5.1887 (PreuBGS S. 209)
rhpfGO	= Gemeindeordnung für Rhein- land-Pfalz in der Fassung des Landesgesetzes vom 5.10.1954 (GVBl.S. 117) - Selbstverwal- tungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Teil A -
RMBliV	= Ministerialblatt des Reichs- und Preußischen Ministeriums des Innern
RmIdI	= Reichsminister des Innern
S.	= Seite
schl.GO	= Gemeindeordnung für das Land Schleswig-Holstein vom 24.1.1950 (GVBl S.25)
s.GO	= saarländische Gemeindeordnung vom 10.7.1951 (Amtsblatt S.995)
StGB	= Strafgesetzbuch

- XIII -

StGH	= Staatsgerichtshof
u.a.	= unter anderem
u.ä.	= und ähnliche (s)
Überl.VO	= Überleitungsverordnung
u.U.	= unter Umständen
v.	= von (vom)
Verf.	= Verfassung
Verf.GH NRW	= Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen
Verf.R.Spr.	= Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik Entscheidungssammlung von Giese-Schunk-Winkler
Verw.Bl.	= Verwaltungsblatt
Verw.GO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960 (BGBl.1960 I S. 17)
vgl.	= vergleiche
VO	= Verordnung
Vollz.VO	= Vollziehungsverordnung
WGO	= Württembergische Gemeinde- ordnung vom 28.7.1906 (Reg. Bl. S. 323); Württembergische Gemeindeordnung vom 19.3.1930 (Reg.Bl. S. 45)
WGZ	= Württembergische Gemeinde- zeitung
WKrO	= Westfälische Kreisordnung vom 31.7.1886 (PreußGS S.217 ff)
WLGO	= Westfälische Landgemeinde- ordnung vom 31.10.1841 (PreußGS S. 297 ff) und vom 19.3.1856 (PreußGS S. 265 ff)
z.Bsp.	= zum Beispiel
Ziff.	= Ziffer

- XIV -

ZweckVG

= Zweckverbandsgesetz vom
7.6.1939 (RGBl. I S. 979)
in der Fassung der VO vom
11.6.1940 (RGBl. I S. 876)
und vom 24.7.1941 (RGBl. I
S. 464)

z.Zt.

= zur Zeit

Einleitung

In allen Ländern der Bundesrepublik bereitet auch heute noch der kommunalen Selbstverwaltung die Tatsache große Schwierigkeiten, daß fast 90 % aller Gemeinden kleine und kleinste Gemeinden mit Einwohnerzahlen bis zu 2.000 oder 3.000 Einwohnern sind.¹⁾ Auch für diese kleinen Gemeinden gelten zwar in den einzelnen Ländern uneingeschränkt die allgemeinen gemeindefverfassungsrechtlichen Vorschriften - die ich als normale Ordnung der Selbstverwaltung bezeichnen möchte -; bei der Durchführung der eigentlichen Verwaltungsaufgaben zeigt sich aber, daß die Bewältigung dieser mehr und mehr zunehmenden Geschäfte an der geringen Verwaltungskraft dieser kleinen Gemeinden eine natürliche Grenze findet.²⁾

Es hat zwar eine Zeit gegeben, in der die Verwaltungsaufgaben in den Landgemeinden überwiegend von ehrenamtlichen Kräften der Gemeinde selbst befriedigend versehen werden konnten. Die moderne rechtsstaatliche und besonders die sozialstaatliche Verwaltung stellt jedoch an die Behandlung nicht nur der staatlichen, sondern auch der gemeindlichen Angelegenheiten immer höhere Anforderungen - besonders in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht - so daß die nach demokratischen Grundsätzen gewählten Gemeindevertreter eine Unterstützung und Mitwirkung von sach- und rechtskundigen hauptberuflichen Fachkräften nicht mehr entbehren können.

Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden sollte daher nicht allein durch eine Stärkung der Finanzkraft, sondern in erster Linie durch einen gesunden Aufbau der Verwaltung mit geschulten Verwaltungskräften ihre Lösung finden. Daher gingen die Bestrebungen in erster Linie dahin, kleinere Gemeinden zu größeren Verwaltungseinheiten zusammenzufassen, dabei aber die

-
- 1) Fröhner-Bran: Die bürgerchaftliche Selbstverwaltung, Stuttgart, 1958, S. 264
 - 2) Mittelstaedt: Gemeinschaftseinrichtungen kreisangehöriger Gemeinden in der Bundesrepublik unter besonderer Berücksichtigung der Amtsverfassung, Teil I: Nordrhein-Westfalen, in: Praxis der Gemeindeverwaltung I B 24, 14.Sonderlieferung NRW (Juli - September 1955), S. 11

Selbständigkeit der kleineren Gemeinden nicht anzutasten und ihnen das verfassungsmäßige Recht auf Selbstverwaltung zu gewährleisten.

Mit der vorliegenden Arbeit soll versucht werden, die Wege zu beschreiben, die die Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gegangen sind, um die Verwaltungskraft der kleineren Gemeinden zu stärken. Die Wege sind verschieden; sie unterscheiden sich insbesondere dadurch, daß in Baden-Württemberg gemeinsame Einrichtungen geschaffen wurden - ein Weg, der eine Stärkung der einzelnen ländlichen Gemeindeverwaltungen, also eine Reform auf der Ebene der Gemeinde selbst, anstrebt -, während die Amtsverwaltung in Nordrhein-Westfalen eine Entlastung der einzelnen ländlichen Gemeindeverwaltung durch Verlagerung örtlicher Aufgaben auf eine andere Ebene bezweckt.¹⁾ Die wichtigsten entsprechenden Einrichtungen für die Kleingemeinden dieser beiden Länder - der württembergische Verwaltungsaktuar und die Amtsverwaltung - haben bei der Erörterung einer einheitlichen Durchbildung des Gemeinderechts in allen deutschen Ländern eine besondere Rolle gespielt und dürften auch für die Zukunft richtungsweisend sein.²⁾

Das rechtfertigt es, sich mit ihnen in besonderer Weise zu befassen. Dabei soll insbesondere die Stellung der leitenden Verwaltungsbeamten in den kleineren Gemeinden im Rahmen des Aufbaus der Verwaltung in diesen Ländern im Mittelpunkt der Untersuchungen stehen. Außerdem sollen die Vor- und Nachteile der sich in manchen Punkten ähnelnden Lösungen des Problems aufgezeigt und gegeneinander abgewogen werden, in der Erwartung, damit zur Lösung einer als wichtig erkannten kommunalpolitischen Frage beitragen zu können.

1) Mittelstaedt: aaO., S. 12

2) Vgl. Allg. Begründung zur DGO 1935 (RGBl 1935 I S. 49) Ziff. 4; Erlaß des RInMin vom 6.1.1939 über Maßnahmen zur Hebung der Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden (RM Bli V); Bickel: Verwaltung und Wirtschaft der Landgemeinden, 1937, S. 10; Odenbreit: Das Problem der Verwaltungskraft der Landgemeinde und ihre Stärkung, in "Der kommunalpolitische Informationsbrief", 5. Jahrgang, Heft 18, Ende Sept. 1951, Ziff. 1; Mittelstaedt: aaO., S. 77, 78 tritt für die einheitliche Einführung der Amtsverfassung ein.

A. Die Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden,
eine zwingende kommunalpolitische Notwendigkeit im modernen
Rechtsstaat.

I. Die normale Ordnung der Selbstverwaltung

1. Ihre verfassungsrechtliche Gewährleistung durch Bund und Länder.

Die Gemeindeordnungen der Länder bezeichnen die Gemeinden als Grundlage und Glied des demokratischen Staates, die berufen sind, in bürgerschaftlicher Selbstverwaltung das gemeinsame Wohl der in ihrer Gemeinschaft lebenden Menschen zu fördern.¹⁾ Alle Gemeinden - auch die kleinste Landgemeinde - haben ein durch die Verfassung von Bund und Ländern geschütztes Recht auf Selbstverwaltung. Nach dem Bonner Grundgesetz muß den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht gewährleistet sein, a l l e Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. II GG). Die hiermit ausgesprochene institutionelle Garantie umfaßt ferner für die Gemeinden das Recht auf eine örtliche Volksvertretung, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist (Art. 28 Abs. I S. 2 GG), wobei für Kleinstgemeinden die Gemeindeversammlung an die Stelle einer gewählten Körperschaft (Art. 28 Abs. I S. 3 GG) treten kann. Dem Bund obliegt auch die Garantie dafür, daß der Mindestinhalt dieser Selbstverwaltungsgarantie Bestandteil der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder ist (Art. 28 Abs. III GG). Da alle Länderverfassungen für die Gemeinden Selbstverwaltungsgarantien enthalten, so sind diese dem Artikel 28 GG untergeordnet; sie dürfen dessen Normativbestimmungen nicht schmälern.²⁾

1) So z.Bsp. §§ 1 baden-württembergische (bw) und nordrhein-westfälische Gemeindeordnung (nw GO)

2) So Art. 71 bw. Verfassung, Art. 3, 78 nw. Verfassung (Verf.)

Neben die Sicherung des Selbstverwaltungsrechts der Gemeinden und Gemeindeverbände durch die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit der Länder ist im § 91 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes vom 12.3.1951 (BGBl I S. 243) eine weitere Sicherung durch Zulassung einer Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht auch für Gemeinden und Gemeindeverbände getreten.

Die institutionelle Garantie der Selbstverwaltung bedeutet nur, daß das Recht auf Selbstverwaltung der Gemeinden als solches nicht aufgehoben werden darf. Die Verwaltungsaufgaben der Gemeinden dürfen nicht allgemein Staatsbehörden übertragen werden. Das Selbstverwaltungsrecht darf aber auch nicht derart eingeschränkt werden, daß es innerlich ausgehöhlt wird und die Gemeinden "die Gelegenheit zu kraftvoller Betätigung verlieren und nur noch ein Schattendasein führen können."¹⁾

Für die materiell zulässigen Eingriffe in die gemeindliche Selbstverwaltung ist in Art. 28 GG ²⁾ ausdrücklich bestimmt, daß sie nur durch Gesetz erfolgen dürfen. Dabei sind unter Eingriffen in die Rechte der Gemeinden im wesentlichen solche in den universellen Wirkungskreis und in den Grundsatz der Einheit der Verwaltung zu verstehen, nicht dagegen solche Eingriffe, die im Aufsichtswege erfolgen, sofern diese nur auf Grund gesetzlicher Bestimmungen (vgl. §§ 118 ff. bw.GO, §§ 106 ff. nw. GO) zulässig sind.

2. Ihre gesetzliche Ausgestaltung als Pflicht zur selbstverantwortlichen Wahrnehmung aller Gemeindeaufgaben.

Dieses durch die Verfassung geschützte Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände auf Selbstverwaltung ist in den Gemeindeordnungen durchgebildet als P f l i c h t,

1) Urt. des B.Verw.G. vom 22.11.1957 (Verf.RSpr.Nr. 4 zu Art. 28 Abs. II GG); B.Verf.GE 1,167; Verf.GH NRW, DÖV 1955, 248; Henrichs DVBl.1954, S. 728

2) Vgl. auch Art. 71 bw.Verf.; Art. 74 nw.Verf.

die gesetzlich übertragenen oder freiwillig übernommenen Aufgaben ordnungsgemäß durchzuführen. Nach dem Grundgesetz gehört das Gemeindeverfassungsrecht weder zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes noch zur konkurrierenden, ist also ausschließlich Sache der Länder (Art. 30, 70 ff. GG). Die Schwierigkeiten für den Gesetzgeber beginnen damit, daß die Größe und Struktur der Gemeinden in den deutschen Bundesländern sehr verschieden ist.¹⁾

Neben wenigen großen Gemeinden mit einem umfassenden Aufgabenkreis und einer intensiven Steuerkraft bestehen in allen Bundesländern eine viel größere Anzahl mittlerer, kleiner und kleinster Gemeinden, deren Aufgabenkreis zwar nicht so umfangreich, aber meist nicht weniger vielseitig und deren Steuerkraft sehr verschieden groß ist.

Es leuchtet ein, daß sich daraus für die Großgemeinden andere Verwaltungsregeln ergeben als für die Klein- und Kleinstgemeinden. Gleichwohl hat der Gesetzgeber heute darauf verzichtet, für jeden Gemeindetyp eine eigene Ordnung zu schaffen, wie das früher jedenfalls insoweit der Fall war, als nebeneinander Städte- und Landgemeindeordnungen bestanden und Sonderverhältnisse gesetzlich besonders geregelt wurden.²⁾ Die heutigen Gemeindeordnungen erstrecken sich auf alle Arten von Gemeinden; sie gehen in ihrem Aufbau von einem normalen Durchschnittstyp aus und geben im übrigen Möglichkeiten der Differenzierung für die Ausgestaltung der Selbstverwaltung im einzelnen.

1) Vgl. Übersicht I am Schluß der Arbeit

2) Sonderregelungen wurden in Berlin (vgl. Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt Berlin vom 1.12.1936, RgBl I S. 957) und Hamburg (Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg vom 9.12.1937, RgBl I S. 1327) getroffen.

Diese Normalordnung der Selbstverwaltung, die für die Gemeinden gilt, gründet sich auf bestimmte Verwaltungsgrundsätze, die sich im deutschen Gemeinde-recht historisch entwickelt haben und zu allgemeinen Fundamenten der deutschen Kommunalverwaltung geworden sind. Zu diesen Grundsätzen gehört zur näheren Bestimmung der Herrschaftsgewalt der Gemeinden vor allem, daß diese sachlich universal ist, d.h. nicht nur eine begrenzte Zahl einzelner Sonderaufgaben auf bestimmten Verwaltungsgebieten umfaßt, sondern grundsätzlich alle Aufgaben, die sich aus dem Bestand der Gemeinde als einer sozialen Ganzheit ergeben und mit ihren Wirkungen sich in diesem Ganzen erschöpfen;¹⁾ also Aufgaben, die die Wohlfahrt der Gemeinde oder die materiellen Interessen sowie die geistige Entwicklung ihrer Glieder fördern (Grundsatz der Allzuständigkeit, der Universalität oder Totalität)²⁾. Dieser Grundsatz ist einer der wichtigsten und hat in Art. 28 Abs. II GG, in den Länderverfassungen und in allen Gemeindeordnungen der Länder seinen Niederschlag gefunden.

-
- 1) Eine Beschränkung besteht in dreifacher Richtung:
a) der Staat kann selbst gemeindliche Aufgaben in seinen Betätigungskreis einbeziehen oder sie einem anderen Verwaltungsträger zuweisen (nur durch Gesetz),
b) die Aufgaben, die nach gesunden Anschauungen der privatwirtschaftlichen Interessensphäre vorbehalten bleiben müssen,
c) die Aufgaben, die an der Leistungsfähigkeit der Gemeinden ihre Grenzen finden,
vgl. Pagenkopf: Einführung in die Kommunalwirtschaft, Münster, 1959, S. 82
- 2) Die geltenden Gemeindeordnungen bringen das nicht in allen Fällen mit der erforderlichen Klarheit zum Ausdruck. Während die meisten von ihnen die Ausschließlichkeit des gemeindlichen Wirkungskreises auf ihrem Gebiet ausdrücklich hervorheben (vgl. z.Bsp. § 2 bw.GO; § 2 he.GO; § 2 nds.GO; § 2 nw.GO; §§ 1,2 rhpf.GO), drücken sich andere Gemeindeordnungen weniger deutlich aus (vgl. z.Bsp. Art. 6,7 bay.GO; § 2 schl.GO; § 2 s.GO)

Der Grundsatz der Universalität steht in engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Einheit der Verwaltung; letzterer füllt den Wesensgehalt der Allzuständigkeit erst recht aus. Während nach dem Prinzip der Universalität die Vermutung dafür besteht, daß die Gemeinde für die Erfüllung aller im örtlichen Gemeinschaftsleben begründeten Verwaltungsaufgaben zuständig ist, hat der Grundsatz der Einheit der Verwaltung die Bedeutung eines grundsätzlichen Verbots für die Errichtung staatlicher Sonderbehörden im örtlichen Bereich.¹⁾²⁾

Ergänzt werden diese Grundsätze der Normalordnung der Selbstverwaltung durch die in allen Gemeindeordnungen der Länder außer in Rheinland-Pfalz enthaltene Verpflichtung, daß die Gemeinden innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen zu schaffen haben,³⁾ und ferner durch das Recht des Staates, den Gemeinden durch Ge-

1) Vgl. Kunze-Schmid: Die Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Komm. Stuttgart und Köln 1956, S. 16; Pagenkopf aaO. S. 81, 82; Elleringmann in Grundlagen der Kommunalverfassung S. 29 sieht das wesentliche Unterscheidungsmerkmal darin, daß es sich bei dem Prinzip der Allzuständigkeit hauptsächlich um ein R e c h t der Kommunen handelt, während sie nach dem Prinzip der lokalen Verwaltungseinheit die P f l i c h t trifft, öffentliche staatliche Aufgaben wahrzunehmen.

2) Das Problem der Sonderbehörden ist nach 1945 immer wieder aufgeworfen worden. In NRW wurden durch das sogenannte Eingliederungsgesetz vom 30.4.1949 eine Reihe solcher Sonderbehörden, insbesondere die Gesundheitsämter, die Veterenärämter und die Katasterämter mit der gemeindlichen Verwaltung verbunden. In anderen Ländern ist dagegen ein solcher Prozeß kaum festzustellen.

Loschelder: Die Gemeindeordnungen in den westdeutschen Ländern und die Verfassungen von Berlin, Hamburg und Bremen, Düsseldorf 1953, S. 23; Zuhorn: Gemeindeverfassung, Siegburg 1954, S. 38

3) Vgl. § 10 Abs. II bw.GO; § 18 Abs. I nw GO; Althaus: Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände, Herford und Köln 1957, S. 24

setz Aufgaben zu übertragen, zu deren Erfüllung sie verpflichtet sind.¹⁾ Neben dem verfassungsrechtlich geschützten Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung steht somit die Pflicht, die Aufgaben der Selbstverwaltung einschließlich der vom Staat übertragenen zum Wohl der Gemeinden und ihrer Einwohner im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit bzw. mit Unterstützung des Staates wahrzunehmen.

Für die normale Ordnung der Selbstverwaltung sind diese Grundsätze und Verpflichtungen entscheidend; es ist zu erwarten, daß die weitere Entwicklung noch eine Ausweitung dieser Prinzipien bringen wird.²⁾

Führen sie zu einer Zusammenfassung aller örtlich anfallenden öffentlichen Verwaltungsaufgaben in der Hand der Gemeinde, so bedeutet das zugleich eine verwaltungsmäßige Vereinfachung und eine wirksame Koordinierung und gewährleistet damit eine zweckmäßige Erledigung.

II. Die Erweiterung des kommunalen Aufgabenkreises, insbesondere durch die Pflichtaufgaben und die Wirkung dieser Regelung auf die kleineren Gemeinden.

Für die kleineren Gemeinden bedeutet die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben, so wie sie die Normalordnung der Selbstverwaltung vorsieht, und der vom Staat übertragenen Pflichtaufgaben eine stetig drückender werdende Last, die nicht nur finanziell in den meisten Fällen über ihre Kräfte geht. Die Hauptursache hierfür liegt in der ständigen Erweiterung des gemeindlichen Aufgabenkreises ins-

1) Vgl. § 2 bw GO; § 3 nw GO.

2) Kunze-Schmid: aaO. S. 16

besondere durch die Pflichtaufgaben.¹⁾

Hierzu kam es bereits, als in den Landgemeinden die agrarischen Verhältnisse vergangener Jahrhunderte sich grundlegend wandelten und auch die ländlichen Gemeinden immer mehr an dem Fortschritt der Zivilisation mit all ihren Folgen teilnahmen. Die dadurch naturgemäß gestiegenen sozialen Anforderungen sowie der allgemeine Strukturwandel der Verwaltung von der rein hoheitlich anordnenden Tätigkeit zur "Daseinsvorsorge" brachten den kleineren Gemeinden eine Fülle neuer, meist staatlicher

-
- 1) Die bisher übliche Einteilung des gemeindlichen Aufgabenkreises in Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten bzw. in den eigenen und übertragenden Wirkungskreis wird nur noch in den Gemeindeordnungen der Länder Bayern (Art. 7,8), Rheinland-Pfalz (§ 2 Abs. II) und Niedersachsen (§§ 4,5) beibehalten, während die übrigen Gemeindeverfassungen davon ausgehen, daß die Gemeinden eine einheitliche Aufgabenfunktion haben und daß der frühere Gegensatz zwischen Selbstverwaltung und Staatsverwaltung im demokratischen Rechtsstaat hinfällig ist. Geblieben ist jedoch auch in diesen Ländern die Einteilung der Gemeindeaufgaben in freiwillige (vgl. § 2 Abs. I bw. GO; § 2 nw.GO) und Pflichtaufgaben. Den Gemeinden können also auch in diesen Ländern Aufgaben durch Gesetz übertragen werden, zu deren Erfüllung sie verpflichtet sind (vgl. § 3 nw. GO; § 2 bw.GO; §§ 2-4 he.GO; §§ 2,3 schl.GO). Diese Pflichtaufgaben wiederum zerfallen in die weisungsfreien (vgl. § 2 Abs. II mit Abs. I bw. GO; § 3 Abs. I nw.GO) und die weisungsgebundenen Pflichtaufgaben (vgl. § 2 Abs. III bw.GO; § 3 Abs. II nw. GO), die den früheren Auftragsangelegenheiten entsprechen. Vgl. hierzu Fröhner-Bran; aaO. S. 49 ff.; Loschelder; aaO. S. 24 ff.; Zuhorn; aaO. S. 39 ff.; Pagenkopf; aaO. S. 83 ff.; Kottenberg; Gemeindeordnung für Nordrhein-Westfalen, Komm., 6. Aufl., Sieburg 1961 S. 65 ff. Weiteres Schrifttum bei Diekamp; Die Grundsätze für die Außenvertretung der Gemeinden nach der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Dissertation, Münster 1955, S. 34, Fußnote 3.

Aufgaben.¹⁾ Darüber hinaus haben heute die natürliche Bevölkerungszunahme, zwei verlorene Kriege und deren Folgeerscheinungen, insbesondere der ungeheure Evakuierten- und Flüchtlingsstrom nach dem letzten Krieg, gerade in ländlichen Gemeinden einen bedeutenden Aufgabenzuwachs für die Verwaltungen gebracht.²⁾ Man denke vor allem an die zahlreichen Industrieansiedlungen und die rege Bau- und Siedlungstätigkeit in ländlichen Gemeinden. Diese Entwicklung bewirkte, daß die oft noch ehrenamtlich organisierte Verwaltung gerade der aufstrebenden kleineren Gemeinden in vielen Fällen nicht mehr ausreichte, um ihre Verwaltungsfunktion sachgemäß erfüllen zu können. Waren die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben noch ohne besondere Schulung und mit dem praktischen Blick eines ehrenamtlich Tätigen zu lösen, so setzten gerade die übertragenen staatlichen Aufgaben eine immer eingehendere Rechts- und Verwaltungskenntnis voraus.³⁾ Zwar entscheiden in einem gewissen Umfang auch heute noch die Gemeinden frei darüber, welche Aufgaben sie zur Förderung des gemeinen Wohls ihrer Einwohner erfüllen und welche Einrichtungen sie hierfür schaffen wollen. Es muß jedoch sichergestellt sein, daß bestimmte Einrichtungen in allen Gemeinden vorhanden sind (Schulen, Krankenhäuser, Straßen, Feuerlöscheinrichtungen usw.) oder bestimmte Maßnahmen überall durchgeführt werden (statistische Erhebungen, Führung von Personenstandsbüchern usw.). Im Interesse einer ruhigen und stetigen Verwaltungsführung muß eine gewisse Stabilität und Einheitlichkeit des Verwaltungskreises für alle Gemeinden gewährleistet sein. Deshalb wird es immer - solange die Prinzipien der Allzu-

-
- 1) So betrug bereits im Jahre 1929 die von den Gemeinden für Selbstverwaltungsaufgaben ausgegebene Summe nur noch 3 % gegenüber 97 %, die für Staatsaufgaben benötigt wurden. Biesinger: Die Einrichtung der Verwaltungsaktuariats in Württemberg, Dissertation, Tübingen 1951, S. 27
- 2) Göb: Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehörigen Gemeinden, in "Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis" Bd. I, S. 377
- 3) Biesinger: aaO. S. 28

ständigkeit und der Einheit der Verwaltung gelten - neben den freiwilligen Aufgaben auch Pflichtaufgaben geben, nur werden diese in wachsendem Maße die Intensität der Gemeindeverwaltung bestimmen.

Die Belastung der Gemeinden mit neuen Pflichtaufgaben ist zwar durch den Gesetzgeber dahin eingeengt, daß sie nur durch Gesetz und nur unter gleichzeitiger Regelung der Kostendeckung angeordnet werden kann.¹⁾ Der Kreis der Pflichtaufgaben war aber - wie o.a. - besonders durch den letzten Krieg und in seiner Folgezeit derart angewachsen, daß immer mehr Gemeinden, die ursprünglich noch mit eigenen, ehrenamtlichen Kräften ihre Aufgaben zu erfüllen vermochten, gezwungen waren, neue Wege zu gehen, um den größeren Anforderungen an ihre Verwaltungskraft zu genügen. Diese Entwicklung wurde noch beschleunigt durch eine Flut von Gesetzen, Verordnungen, Erlassen und Verfügungen, die nicht nur infolge ihrer Anzahl die Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden überforderte.²⁾

Der Gesetzgeber hat dieser Entwicklung Rechnung getragen. In den Gemeindeordnungen fast aller Länder wurde vorgeschrieben, daß in den Gemeindeverwaltungen geeignete Fachkräfte anzustellen sind. Außerdem aber wurde die Möglichkeit geschaffen, daß mehrere kleinere Gemeinden ohne eigene Fachkräfte sich zu Verwaltungsgemeinschaften zusammenschließen und gemeinsam eine Fachkraft einstellen können. Die Erweiterung des kommunalen Aufgabenbereichs und besonders das Anwachsen der Pflichtaufgaben ist eben für die kleineren Gemeinden vornehmlich ein organisatorisches Problem, d.h. ein Problem der Stärkung ihrer Verwaltungskraft durch besseren Aufbau der Verwaltung und einer Durchsetzung der Gemeindeverwaltung mit Fachkräften. Das aber ist zugleich ein finanzielles.

1) Vgl. § 3 Abs. I S. 1,2 nw. GO; § 2 Abs. II bw. GO

2) Göb: aaO. S. 378; nach Reschke: in DVBl. 1954 S. 414, zählte man in einem Bauordnungsamt allein 1 344 Verordnungen und Erlasse, davon betrafen allein 600 genehmigungspflichtige Gewerbeanlagen und 200 den Milchhandel.

Mit dem Anwachsen der Verwaltungslast ging ein Anwachsen des Finanzbedarfs in den kleinen Gemeinden Hand in Hand.¹⁾ Gerade in den ersten Nachkriegsjahren mußten die gemeindlichen Mittel zur Erfüllung der besonders umfangreichen Pflichtaufgaben verwandt werden, so daß für die ebenfalls dringender werdenden freiwilligen Aufgaben der Gemeinden zunächst keine Mittel in dem erforderlichen Umfang vorhanden waren. Das erheblich angestiegene Gewerbesteueraufkommen²⁾ kam anfangs hauptsächlich den Industriegemeinden zugute, während die überwiegend noch bäuerlichen Gemeinden unbeteiligt blieben und lediglich auf die wenig einträgliche Grundsteuer angewiesen waren. Auch die Schlüsselzuweisungen aus dem Finanzausgleich flossen zunächst bevorzugt den kriegszerstörten Städten zu, während auch hier die Landgemeinden, die die Mehrzahl der Bombengeschädigten, Heimatvertriebenen und Flüchtlinge aufgenommen hatten, leer ausgingen. Die Folgen dieser die kleinen Gemeinden jahrelang benachteiligenden Finanzpolitik sind auch heute noch nicht überwunden. Dadurch wurde jedoch nicht nur jahrelang die Durchführung der freiwilligen Gemeindeaufgaben gelähmt; diese Zustände wirkten sich vielmehr besonders auf die Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden dahin aus, daß diese nicht der gesteigerten Verwaltungsintensität entsprechende Verwaltungskräfte einstellen konnten.³⁾ Durch Gesetz vom 24.12.1956 (BGBl.I S. 1077) hat zwar der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates den

-
- 1) Reschke: aaO. S. 414; Göb: aaO. S. 377 ff., der mit Recht eine gesunde Finanzlage als wichtiges Moment für ein ordentliches Funktionieren einer Gemeindeverwaltung herausstellt und sich eingehend mit dem Problem der "Divergenz zwischen Verwaltungslast und Verwaltungskraft" befaßt.
- 2) Vgl. Übersicht II am Schluß der Arbeit
- 3) Göb: aaO. S. 377; Lotz: in "Staats- und Selbstverwaltung" 1950 S. 6 ff., der neben der Selbstverwaltungsgarantie eine ausreichende finanzielle Selbstverantwortung der Gemeinden fordert.
- Dammann: "Landgemeinden in ernster Sorge" in Kommunalpolitische Blätter 1959 S. 734

Art. 106 GG zugunsten der Gemeinden geändert und die Realsteuergarantie, den Steuerverbund und den Schutz gegen Sonderbelastungen gesetzlich verankert. Die institutionelle Garantie des Art. 28 GG ist damit durch ein Maß verfassungsmäßiger Sicherung der finanziellen Selbstständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände sinnvoll ergänzt. Damit ist aber noch keine volle Sicherheit für die Befriedigung aller finanziellen Erfordernisse der kommunalen Verwaltungspraxis geschaffen.

III. Überblick über die verschiedenen Lösungen einer Stärkung der Verwaltungskraft.

1. vor 1945

Das Problem der Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden, das im modernen Rechtsstaat von heute besonders brennend geworden ist, hat in der deutschen Kommunalverwaltung schon von altersher seine Bedeutung gehabt. Zum Verständnis der heutigen Problematik ist daher ein kurzes Eingehen auf die geschichtliche Entwicklung unumgänglich.

Der Ausgangspunkt liegt in dem alten sozialen Prinzip: Einigkeit macht stark; was eine Gemeinde allein nicht schafft, schaffen zwei oder mehrere Gemeinden durch Verbindung ihrer finanziellen und sonstigen Mittel. Solche Gemeindeverbindungen lassen sich schon in der fränkischen Zeit feststellen, wie z.Bsp. die "centena" bei den Franken und die "huntari" bei den Allemannen, aus denen dann die "Zendereien" im Moselland, Hunsrück und in der Westeifel und die "Honschaften" am Niederrhein geworden sind.¹⁾ Entsprechende Bedeutung gewannen seit dem 17. und 18. Jhdt. im Bergischen Land, am Niederrhein, im Münsterland, in Niedersachsen und in Norder-

1) Pagenkopf: aaO. S. 53

und Süderdithmarschen die sogen. "Kirchspiele". Diese hatten in erster Linie für die Erledigung staatlicher Auftragsangelegenheiten zu sorgen. Auf den gemeinsamen Versammlungen, den Kirchspieltagen, wurden aber auch kommunale Angelegenheiten der zusammengefaßten Dörfer und Bauerschaften¹⁾ erledigt, soweit sie das ganze Kirchspiel betrafen.²⁾ Die Kirchspielgemeinde hatte Vermögen, einen eigenen Haushalt, stellte eigene Beamte an und schuf gemeinsame Einrichtungen. Sie bildete somit nicht nur einen Pfarrsprengel und Steuerbezirk sondern war auch ein Selbstverwaltungsverband.³⁾

Im Süden waren besonders die Schultheißereien und Ämter verbreitet; hier hatten sich schon in historischer Zeit kleine und leistungsschwache Dorfgemeinden zu leistungsfähigeren Verwaltungsgemeinschaften zusammengeschlossen.⁴⁾

Im Laufe der Zeit waren so Nachbarschaftsgemeinschaften entstanden, die öffentliche Verwaltungsaufgaben zur Friedenssicherung, zur Steuererhebung, zur Erledigung von Angelegenheiten des Wegebaues, des Feuerlöschwesens, der Armenpflege, des Schulwesens usw. erfüllten. Beruhten diese vielgestaltigen und meist nur losen Verbindungen zunächst auf reinen Zweckmäßigkeitserwä-

1) Die Bauerschaften waren - ähnlich wie die Dörfer - unterste Verwaltungseinheiten, besonders in Gebieten mit Streusiedlung. Noch heute gehören zu den Gemeinden und kleineren Städten des Münsterlandes meist mehrere Bauerschaften, die jedoch politisch ganz in der Landgemeinde bzw. Stadt aufgegangen sind.

2) Ursprünglich lag jedoch das Schwergewicht der Verwaltungstätigkeit bei den Dörfern und Bauerschaften, die ihre inneren Angelegenheiten sowie die Wahl ihrer Vertreter und Beamten in voller Selbständigkeit regelten. Erst im 17. und 18. Jahrhundert trat eine erhebliche Verlagerung der lokalen Verwaltung auf größere Bezirke ein; die Dörfer und Bauerschaften wurden in der Regel im Kirchspiel zusammengefaßt. Steinbach-Becker: Geschichtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, Bonn 1932, S. 111

3) Steinbach-Becker: aaO. S. 111; Pagenkopf: aaO. S. 53, 55

4) Pagenkopf: aaO. S. 53

gungen, so erwiesen sie sich schon im 19. Jahrhundert immer stärker als notwendig infolge der soziologischen Entwicklung, die eine ständige Steigerung der Verwaltungsintensität zur Folge hatte.¹⁾

Gewohnheitsrecht, Ortssatzungen und landesherrliche Einzelregelung in den zahllosen deutschen Kleinstaaten hatten mannigfaltige Verwaltungsformen hervorgebracht. Im 19. Jahrhundert wurde mit der Konzentration der Verfassungsgestaltung die weithin herrschende Rechtszersplitterung deutlich sichtbar. Erst im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde in den neugebildeten Ländern nach und nach ein wirksames Gemeinderecht geschaffen, dessen Gültigkeit teilweise auch auf die annektierten Gebiete der Länder ausgedehnt wurde.²⁾

So bestanden in Deutschland, bedingt durch die Überlieferung und die kommunale Eigenständigkeit der damaligen Länder, auch zahlreiche Verwaltungsgemeinschaften zwischen den Gemeinden von meist sehr unterschiedlicher Form.

Überwiegend wurde einem ehrenamtlichen Bürgermeister ein ausgebildeter Verwaltungsfachmann zur Seite gestellt, der für mehrere Gemeinden tätig war; oder es wurden sachkundige Dienstkräfte zur Besorgung bestimmter Verwaltungsgeschäfte für mehrere Gemeinden

-
- 1) Das Schwergewicht der kommunalen Zusammenschlüsse und ihrer verfassungsmäßigen Ausgestaltung lag infolge der fortschreitenden Industriealisierung und der damit verbundenen dichteren Besiedelung von Anfang an im Westen, also besonders im Rheinland und in Westfalen (Pagenkopf aaO. S. 53).
 - 2) In Preußen galten jedoch weiterhin drei Städteordnungen nebeneinander (für die sechs östlichen Provinzen, für Rheinland und Westfalen). Für die später in den preußischen Staat eingegliederten Gebiete wurden weitere Städteordnungen erlassen (für die Provinzen Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau und für Frankfurt a/M.). Daneben bestanden zunächst zwei Landgemeindeordnungen (für Rheinland und Westfalen), denen später weitere folgten (für die sieben östlichen Provinzen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Hannover und Hohenzollern).
- Pagenkopf: aaO. S. 37 und 48

eingestellt. So geschah es bei den sogenannten Bürgermeistereien in Bayern und Hessen,¹⁾ so mit den pfälzischen Steuer- und Gemeindeeinnehmern,²⁾ den württembergischen Verwaltungsaktuaren und den badischen Ratschreibern und Kassenverwaltern oder Gemeindecassierern.³⁾

- 1) In Bayern wurde die Bürgermeisterei durch die rechtsrheinische Gemeindeordnung von 1869 (Art. 150-152) eingeführt; sie hat sich jedoch nicht einzuleben vermocht. In der Oberpfalz sank die Zahl der Bürgermeistereien seit 1869 von 35 auf 7. Nur in der Pfalz hatte sie noch eine gewisse, wenn auch sinkende Bedeutung (Laforet-von Jan-Schattenfroh: Die bayrische Gemeinde, Bd. I, München, Berlin, Leipzig, 1931, Anm. 2 zu Art. 56). Die bayr. GO vom 10.7.1927 (bayr. GVBl. S. 293) hielt die Einrichtung der Bürgermeisterei in Art. 56-58 aufrecht. Die hessische Bürgermeisterei war bereits in Art. 8, 25 des Gesetzes vom 30.6.1821 verankert (Steinbach-Becker: aaO. S. 166). Nach Art. 4 der Landgemeindeordnung vom 8.7.1911 für Hessen-Süd führte die vom Bürgermeister vertretene Behörde die Bezeichnung "Bürgermeisterei". Diese Vorschriften gingen in die hessische Gemeindeordnung 1931 (Art. 43-46) über und wurden durch die Hessische Verordnung vom 1.4.1935 (RegBl. S. 59) zur Durchführung der DGO 1935 aufrechterhalten. Die Hessische GO 1952 hat die seither nur in Hessen-Süd in Geltung gewesenen Vorschriften über die "gemeinsame Bürgermeisterei" in ganz Hessen eingeführt, ohne an ihnen im Prinzip etwas zu ändern. (Ludwig Schneider: Gemeinderecht in Hessen, Göttingen, 2. Aufl. S. 75).
- 2) Die Einführung der Steuer- und Gemeindeeinnahmer hat den Ursprung in der französischen Gesetzgebung während der Zeit von 1793 - 1814. Diese Übergangsregelung wurde durch die Instruktionsverordnung über die Erhebung und Eintreibung der direkten Steuern vom 28.7.1818 ersetzt. Die späteren Gesetze blieben bei dem alten Rechtszustand. Nach Art. 65 der Pfälzischen GO von 1869 hatten die Einnehmereien fortzubestehen. In der Bayrischen GO vom 10.7.1927 blieb die Einnehmereinrichtung in der damals bestehenden Form nicht nur verankert, sondern sie fand in der klaren Fassung des Art. 49 eine bemerkenswerte positive Bestätigung (beschränkt auf die Pfalz). Sie wurde auch 1935 durch die bayr. Angleichungsverordnung zur DGO vom 1.4.1935 (bayr. GVBl. S. 180) aufrechterhalten. Salzmann-Schunk: Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27.9.1948 (GVBl. 1948 S. 335), Kommentar, Siegburg 1951, Erl. 2 zu § 126
- 3) Vgl. S. 24 ff.

Ganz anders als diese Gemeinschaftseinrichtungen waren verfassungsrechtlich die Ämter in Westfalen, die Bürgermeistereien im Rheinland¹⁾ und die Kirchspiellandgemeinden von Husum, Norder- und Süderdithmarschen aufgebaut.

Die Ämter und Bürgermeistereien waren Gebietskörperschaften, die in der Regel mehrere Gemeinden umfaßten; sie schoben sich als Kommunalverbände zwischen die Gemeinden und den Landkreis. Sie hatten lediglich eine aus der Universalität des gemeindlichen Wirkungskreises abgeleitete Kompetenz; die Fülle der kommunalen Aufgaben blieb bei den zusammengefaßten Gemeinden. Im Gegensatz dazu waren die Kirchspiellandgemeinden zwar öffentlich-rechtliche Körperschaften, hatten aber nicht die Rechtsstellung von Gebietskörperschaften. Das Schwergewicht aller Verwaltung und die Zuständigkeitsvermutung lag bei der Kirchspielgemeinde und nicht in den einzelnen Bauer- und Dorfschaften; diese beschränkten sich in ihrer Tätigkeit auf die engsten lokalen Aufgaben.²⁾

Die vorerwähnten gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen - Bürgermeisterei, Steuer- und Gemeindevorsteher, Verwaltungsaktuar, Ratschreiber und Kassenverwalter - waren dagegen lediglich Gemeindeverbindungen ohne Körperschaftscharakter³⁾ mit dem Hauptzweck der Vereinfachung durch Zusammenfassung der Verwaltung mehrerer Gemeinden auf Teilgebieten.

All diese gemeinsamen Einrichtungen haben in den verschiedenen deutschen Ländern jahrzehntelang der kommunalen Verwaltungsarbeit in den kleinen Gemeinden oft in hervorragender Weise gedient. Es hat jedoch - besonders nach dem 1. Weltkrieg - nicht an Bestrebungen gefehlt, eine reichseinheitliche Lösung "des Problems der Vereinfachung und Verbilligung unter gleichzeitiger

1) Vgl. S. 80 ff

2) Pagenkopf: aaO. S. 55

3) Schneider: aaO. S. 75

Hebung des Wirkungsgrades der Verwaltung und der Leistungsfähigkeit, hauptsächlich der kreisangehörigen Gemeinden" zu finden.¹⁾

Erst durch die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 (RGBl S.49) wurde das deutsche Gemeinderecht vereinheitlicht. Zuvor hatte Preußen bereits das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15.12.1933 (PreuBGS 1933 S.427 ff) erlassen, das noch vor der bevorstehenden reichseinheitlichen Reform "die nationalsozialistische Staatsauffassung auch im Gemeindeleben sichern und die in den Gemeindeverwaltungen drohende Unordnung beseitigen sollte".²⁾

Die DGO trat an die Stelle von 35 verschiedenen Gemeindeordnungen, von denen das preußische Gesetz 15 Monate vorher schon etwa die Hälfte beseitigt hatte.³⁾ Der nationalsozialistische Gesetzgeber hat in der DGO die bestehenden gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen nicht angetastet, obwohl er "ein unabwendbares Bedürfnis für eine Verwaltungsreform der Gemeinden in dieser Hinsicht als zweifellos gegeben" angesehen hat.⁴⁾

1) Vgl. Allgemeine Begründung zur DGO 1935 (RGBl 1935 I S. 49) Ziff. 4

2) Vgl. die Präambel dieses Gesetzes; auch andere Länder hatten nach 1933 zunächst eigene Gemeindeordnungen erlassen.

3) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 173

4) Die Begründung, die der nationalsozialistische Gesetzgeber für sein sehr tolerantes Verhalten gab, sei wegen ihrer auch heute noch grundlegenden Bedeutung wörtlich zitiert:

" Die geographischen, siedlungsmäßigen, wirtschaftlichen und geschichtlichen Voraussetzungen sind zu verschiedenartig, als daß ein einziges für das ganze Reich gültiges Schema, das die Auflösung naturgewachsener Verhältnisse zur Folge haben würde, aufgestellt und ohne Schaden angewendet werden könnte."

Allg. Begründung zur DGO aaO.Ziff. 4; vgl. auch Kiefer-Schmidt: "Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935, Kommentar, Stuttgart 1937, S. 693, 694. Odenbreit: Das Problem der Verwaltungskraft der Landgemeinde und ihre Stärkung in "Der Kommunalpolitische Informationsbrief" 5.Jhrg.Heft 18, Ende Sept. 1951 Ziff. 1 vertritt die Ansicht, daß uns heute der Verwaltungsaktuar, die pfälzische Bürgermeisterei und das Amt als klare gesamtdeutsche Rechtsfiguren zur Verfügung und zur Auswahl ständen, wenn der II. Weltkrieg nicht die Durchführung des o.a. Reichserlasses vom 6.1.1939 verhindert hätte.

Er hat es vielmehr der Verwaltung selbst überlassen, die individuell richtigen Wege zu beschreiten und nur bestimmte Grundsätze in § 4 i.V.m. § 12o DGO und in dem bereits erwähnten Reichserlaß vom 6.1.1939 (RMBIIV S. 33) aufgestellt, die verschiedene Lösungsmöglichkeiten eröffneten.¹⁾

Die heutigen Lösungen in den verschiedenen Gemeindeordnungen der Länder außer Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

Auch nach dem Zusammenbruch 1945 hat es nicht an Koordinierungsversuchen gefehlt. Das Bestreben jedoch, an die im Entwurf fertiggestellte Reichsstädteordnung von 193o oder die DGO von 1935 anzuknüpfen, mußte schon deswegen scheitern, weil nach 1948 das deutsche Verfassungsrecht erneut bundesstaatlichen Prinzipien folgte und das Gemeindeverfassungsrecht ausschließlich Angelegenheit der Länder war. Daher galt nach 1945 auch die DGO in den einzelnen Ländern zunächst zwar weiter, aber als Landesrecht.

Auch der Parlamentarische Rat, der am 1.9.1948 zur Eröffnungssitzung zusammentrat und seine Beratung über das Bonner Grundgesetz am 6. und 8.Mai 1949 abschloß, hat dieser Entwicklung Rechnung getragen und dem Bund weder eine konkurrierende noch ein Recht zur Rahmen-

1) Von der Möglichkeit, das Recht der engeren Gemeindeverbände nach § 12o DGO reichseinheitlich zu regeln, ist vom RMGI trotz der damaligen starken zentralistischen Tendenzen nur insoweit Gebrauch gemacht worden, als nach § 41 Abs. I der 1.DVO der DGO vom 22.3.1935 (RGBl 1935 I S. 393), die nach den bisherigen Vorschriften bereits bestehenden Gemeindeverbände und sonstigen Gemeinschaftseinrichtungen erhalten blieben und nach § 41 Abs. II dieser VO die obersten Landesbehörden ermächtigt wurden, die einschlägigen Vorschriften des Landesrechts an die Bestimmungen der DGO anzupassen.
Mittelstaedt: aaO. S. 22, 23

gesetzgebung auf dem Gebiete des kommunalen Verfassungsrechts eingeräumt.¹⁾

Die Länderregierungen und die kommunalen Spitzenverbände, insbesondere der "Deutsche Städtetag", haben jedoch den Versuch gemacht, durch den "Weinheimer Entwurf" einer Rechtszersplitterung auf dem Gebiete der kommunalen Verfassungsgesetzgebung Einhalt zu gebieten.²⁾ Nur wenige Länder sind jedoch mit kleinen Abweichungen diesen Empfehlungen gefolgt.³⁾

-
- 1) Die Beratungen des Parlamentarischen Rates fußten in erster Linie auf den Richtlinien, die ein von den Länderregierungen beschickter Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen in der Zeit vom 10. bis 24.8.1948 in Herrenchiemsee ausgearbeitet hatte.
(Vgl. Mangold, Hermann v.: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Berlin, Frankfurt 1953, Einleitung Ziff.1)
 - 2) Am 20.5.1948 wurde in der Paulskirche in Frankfurt auf der Hauptversammlung des "Deutschen Städtetages" der Grundsatz "Rechtseinheit durch freiwillige Rechtsgleichheit" verkündet und mit den Innenministern der Westzonen erörtert. Diese Verhandlungen fanden am 3.7.1948 im "Weinheimer Entwurf" (abgedr. bei Markull, Kommentar z.GO für Schleswig-Holstein vom 24.1.1950, Otto Schwartz-Verlag Göttingen) ihren erfolgreichen Abschluß.
Nischk: Der Kommunalbeamte 9.Aufl. 1954, S. 141.
Der Entwurf bringt eine Formulierung der für alle Länder einheitlichen GO mit Ausnahme der Vorschriften, die die sogenannte innere Gemeindeverfassung betreffen. Hier läßt er der Rechtsschöpfung in den einzelnen Ländern freie Hand. Im übrigen ist der Entwurf von der Auffassung getragen, daß es durchaus möglich sei, an der Einheit des Gemeinderechts festzuhalten, daß es also keine irgendwie bedeutsame Sonderheit in den einzelnen Ländern gibt, die es rechtfertige, von dieser Linie abzuweichen.
Loschelder: aaO. S. 12, 13, auch über weitere Koordinierungsversuche.
 - 3) Becker: Die Rechtszersplitterung im deutschen Gemeindeverfassungsrecht in "Die Gemeinde" 1954, S. 14, 15
Becker: Entwicklung der deutschen Gemeinden aaO. S. 107
Zuhorn: Gemeindeverfassung, 1954, Siegburg, S. 15

So ist es denn auch - wie die folgende Zusammenstellung zeigt - bei der Rechtszersplitterung in der Ordnung der Gemeindeverbindungen und gemeinschaftlichen Einrichtungen geblieben, weil ein erheblicher Meinungsstreit über die Formen der gemeindlichen Selbstverwaltung fortbestand¹⁾ und weil sich kein Land von den vorhandenen gemeinsamen Einrichtungen zu trennen vermochte und wohl auch nicht ohne Schwierigkeiten konnte.

Das an sich schon bunte Bild der verschiedenen Gemeindeordnungen in den Ländern wurde noch verstärkt dadurch, daß einzelne Gemeindeordnungen den Gemeinden die Schaffung gemeinschaftlicher Verwaltungseinrichtungen gestatteten, andere vorschrieben, andere mehrere Möglichkeiten zur Wahl stellten.

So "können" die bayrischen Gemeinden nach Artikel 57 Abs. III bay.GO. gemeinschaftliche Verwaltungseinrichtungen schaffen; nach Art. 42 Abs. II S. 2 bay.GO. "sollen" kleinere kreisangehörige Gemeinden einen Gemeindebeamten mit der Befähigung für den gehobenen Verwaltungsdienst gemeinschaftlich anstellen; nach Art. 99 Abs. III bay.GO. "sollen" ferner kreisangehörige Gemeinden entweder hauptamtliche Kassenverwalter gemeinschaftlich anstellen oder Kassenverbände zur Besorgung der Kassen- und Rechnungsgeschäfte bilden.

In Hessen "können" benachbarte Gemeinden gemäß § 84 Abs. I he.GO.²⁾ gemeinschaftliche Bedienstete (§ 85 he.GO.) oder einen gemeinschaftlichen Gemeindevorstand (§§ 86, 89 he.GO.) bestellen, sogar in Gemeinden mit verschiedenen Verfassungen (§ 90 he.GO.)

1) Pagenkopf: aaO. S. 68

Becker: Rechtszersplitterung aaO. S. 15

2) § 84 Abs. II hess.GO. lautet:

Kleinere benachbarte kreisangehörige Gemeinden sollen zur Stärkung ihrer Verwaltungskraft von gemeinschaftlichen Verwaltungseinrichtungen i.S. des Abs. I Gebrauch machen, wenn dies aus Gründen einer zweckentsprechenden und sparsamen Verwaltung geboten erscheint.

In R h e i n l a n d - P f a l z "können" sich benachbarte kreisangehörige Gemeinden zu gemeinschaftlichen Bürgermeistereien zusammenschließen (§§ 66 - 69 rhpf.GO.).¹⁾ Für sie "ist" ein gemeinschaftlicher Kassenverwalter zu bestellen (§ 68 Abs. I rhpf.GO.). Benachbarte Gemeinden "können" auch ohne Bildung einer gemeinschaftlichen Bürgermeisterei durch übereinstimmende Beschlüsse zur gemeinschaftlichen Verwaltung von Aufgaben gemeinschaftliche Beamte, Angestellte oder Arbeiter bestellen (§ 67 rhpf.GO.). Die Gemeinden, die nicht zu einer Bürgermeisterei zusammengeschlossen sind, "sollen" einen hauptamtlichen Kassenverwalter bestellen, sofern dies geboten erscheint (§ 68 Abs. II rhpf.GO.). In der Pfalz werden die Kassen- und Rechnungsgeschäfte der Gemeinden gemäß § 68 rhpf. GO. weiterhin von den Einnehmern geführt (§ 69 rhpf. GO.).¹⁾

Nach der Gemeindeordnung von N i e d e r s a c h s e n bleiben die Samtgemeinden²⁾ bestehen, deren Verfassung der

1) Diese Vorschriften gelten nicht für die Regierungsbezirke Koblenz und Trier, hier gilt gemäß § 125 rhpf.GO. die Amtsordnung.

2) Eine Definition des Begriffs "Samtgemeinde" bereitet Schwierigkeiten, weil die Samtgemeinden in den einzelnen Gebieten Nord-, West- und Süddeutschlands eine verschiedene Bedeutung erlangt und eine unterschiedliche Ausgestaltung erfahren haben.

Nach Pagenkopf (aaO. S. 53) sind Samtgemeinden der öffentlich rechtliche Zusammenschluß mehrerer selbständiger Gemeinden und Gutsbezirke zu einem engeren kommunalen Verband mit der Aufgabe, mehrere oder alle gemeinsamen Angelegenheiten, die den Gemeinden obliegen, zu erfüllen. Sie erscheinen deshalb als eine kommunale Zwischenstufe zwischen den Ortsgemeinden und den kreiskommunalen Körperschaften.

Stier-Somlo (aaO.S. 485) rechnet zu den Wesensmerkmalen der Samtgemeinde auch noch die eigene Organisation.

Steinbach-Becker (aaO.S. 162 ff) faßt den Begriff enger und definiert die Samtgemeinde als eine mit Herrschaftsgewalt und eigener Organisation ausgestattete Gemeindeverbindung mehrerer Einzelgemeinden, der eine unbegrenzte Fülle von Aufgaben zukommt. Er rechnet zu ihnen die Bürgermeistereien im Rheinland, die Ämter in Westfalen, die Kirchspiellandgemeinden der Kreise Husum, Norder- und Süderdithmarschen in Schleswig-Holstein und die gleichnamigen Kommunalverbände in Oldenburg, die Amtsgemeinden in Lippe, die Gesamtgemeinden in Baden und Bayern und die zusammengesetzten Gemeinden in Hohenzollern.

Minister des Innern durch Verordnung neu regeln kann. Auch die Bildung neuer Samtgemeinden durch freie EntschlieÙung von Gemeinden eines Landkreises wird zugelassen (§ 138 nds. GO.). Ferner "können" Gemeinden bis zu 3.000 Einwohnern die Führung ihrer Kassengeschäfte einer benachbarten Gemeinde übertragen, die über ausreichende Kasseneinrichtungen verfügt (§ 116 Abs. II nds.GO.); sie "können" sich auch ohne Begrenzung der Einwohnerzahl zu einem Kassen- und Rechnungsverband zusammenschließen (§ 116 Abs. III nds.GO.).

In S c h l e s w i g - H o l s t e i n ist die Ämterverfassung beibehalten.¹⁾ Die gesetzliche Grundlage bildet die Amtsordnung vom 17.6.1952 (GVBl.S. 95), durch die das Gesetz über die Bildung von Ämtern vom 6.8.1947 (GVBl. S. 38) ersetzt wurde. Die Ämter sind anders als in Nordrhein-Westfalen lediglich öffentlich rechtliche Körperschaften (§ 1 Abs. IV schl.AmtsO), also nicht Gebietskörperschaften. Infolge dieser veränderten Rechtsstellung kennt die Amtsordnung keine Amtsvertretung, sondern einen Amtsausschuß. Dieser besteht aus mindestens fünf Mitgliedern, die teils kraft Amtes teils kraft Wahl tätig werden. Im Gegensatz zu den anderen Amtsverfassungen ist der Amtmann in Schleswig-Holstein ehrenamtlich tätig; er hat Sitz und Stimme im Ausschuß und ist dessen Vorsitzender.²⁾

Im S a a r l a n d gilt heute ebenfalls die Ämterverfassung. Die bei Inkrafttreten der saarländischen Gemeindeordnung vom 10.7.1951 (AmtsBl. S. 995) auf der Grundlage der Anordnung über die Bildung von Verwaltungsbezirken vom 26.2.1947 (AmtsBl. S. 98) bestehenden Bezirke wurden zu Ämtern erklärt (§ 68 s.GO). Im übrigen "können" sich auch andere Gemeinden zur gemeinsamen Führung der Verwaltungs- und Kassengeschäfte zu Ämtern zusammenschließen. Die Ämter sind auch im Saarland lediglich öffentlich rechtliche Körperschaften und keine Gebietskörperschaften (§ 67 s.GO).

1) Sie geht zurück auf die Kirchspiellandgemeinden in den schleswig-holsteinischen Kreisen Norder- und Süderdithmarschen und Husum. Letzte waren in Anlehnung an das Dithmarsche Landrecht von 1567 entstanden.

Pagenkopf: aaO. S. 55; vgl. ferner S. 12, 13a

2) Vgl. im übrigen Pagenkopf: aaO. S. 194 ff;

Kuhfuß: aaO. S. 897

Organe des Amtes sind der Verwaltungsrat, der sich aus Vertretern der Gemeinderäte zusammensetzt und der Amtsvorsteher, dem zwei Stellvertreter als "Amtsbeigeordnete" zur Seite stehen. Der in der Regel hauptamtliche Amtsvorsteher hat im Verwaltungsrat volles Stimmrecht und gibt den Ausschlag bei Stimmgleichheit.¹⁾

B. Die Lösung in Baden-Württemberg

I. Die geschichtliche Entwicklung der zentralen Einrichtungen

1. Der württembergische Verwaltungsaktuar.

In Baden-Württemberg hat man den Gemeinden gleich drei gemeinschaftliche Einrichtungen zur Wahl gestellt, den gemeinsamen Fachbeamten, den Bürgermeister in mehreren Gemeinden und die Bürgermeisterei; der davon handelnde Unterabschnitt der bw.GO.²⁾ soll "der Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden" dienen. Diese Regelung erfolgte nicht nur, weil in Baden-Württemberg die Zahl der kleinen Gemeinden mit einer Einwohnerzahl unter 2 000 Einwohnern besonders groß ist,³⁾ sondern auch, weil hier historisch verschiedene Verwaltungsformen gewachsen sind, die sich gleichermaßen bewährt hatten und lange Jahre hindurch der Kommunalarbeit in den Kleingemeinden das Gepräge gegeben hatten. Der Landesgesetzgeber wollte nach dem Zusammenschluß der Landesteile Baden und Württemberg "das Gute beider Länder verwerten",⁴⁾ um so möglichst allen Wünschen gerecht zu werden.

Der gemeinsame Fachbeamte der baden-württembergischen Gemeindeordnung hatte den württembergischen Verwaltungsaktuar zum Vorbild. Die Anfänge der Einrichtung des Verwaltungsaktuars, dessen Vorläufer wiederum der Stadt- und Amtsschreiber war, reichen bis ins Mittelalter zurück.⁵⁾ Der Einfluß

1) Vgl. im übrigen Pagenkopf: aaO.S. 194ff; Kuhfuß: aaO.S. 897

2) 6. Abschnitt, §§ 69 - 74 bw.GO.

3) Vgl. Übersicht I u. III am Schluß der Arbeit u.S. 151 Fußn. 2

4) Min. Rat Meyer-König: Protokoll der Sitzung des Verwaltungsausschusses des Landtages v. 18.1.1955, S. 10

5) Die Einrichtung der Stadt- und Amtsschreiber wurde schon in dem Tübinger Vertrag vom 8.7.1514 als ein seit altersher bestehendes Amt erwähnt (Biesinger: aaO.S. 30) vgl. ferner "Die Landrechte" von 1554 und 1567 sowie die Kommunalordnung des Herzogs Karl von Württemberg vom 1.6.1758.

dieser Schreiber in Stadt und Gemeinde war bei der Vielgestaltigkeit der Aufgaben groß, und oft lag die ganze Verwaltung der kleinen Gemeinden in ihren Händen, obwohl sie sich lediglich dem Rechnungs- und Finanzwesen widmen und nur Gehilfen der Stadt- und Gemeindeobrigkeit sein sollten.¹⁾

Immer wieder auftretende Mißstände führten schließlich dazu, daß durch § 53 des 2. Edikts über die Oberamtsverfassung vom 31.12.1818 (Kgl. Württb. Staats- u. Reg. Bl. 1819 S. 17 ff) die Stadt- und Amtsschreibereien aufgehoben wurden. Tatsächlich aufgelöst wurden sie aber erst mit dem 30.6.1826 durch die Königliche Verordnung vom 17.4.1826 (Kgl. Württb. Staats- und Reg. Bl. 1826 S. 211 ff); zum gleichen Zeitpunkt erst trat das Institut der Verwaltungsaktuare nach § 33 des Verwaltungsedikts vom 1.3.1822 (Kgl. Württb. Staats- und Reg. Bl. 1822 S. 143 ff.) ins Leben. Im Zuge der Gewaltenteilung wurden auch Gerichts- und Amtsnotare ernannt und ihnen die Aufgaben der Freiwilligen Gerichtsbarkeit übertragen, während die Verwaltungsaktuare reine Verwaltungsgeschäfte, insbesondere die Fertigung des Jahreshaushaltsplanes und des Steuersatzes, die Gemeindefschadensumlage und das Gemeindefrechnungswesen, zu besorgen hatten.²⁾ Letztere sollten nach der Absicht der Regierung vornehmlich und nur vorübergehend³⁾ bei den Verwaltungsgeschäften mehrerer Gemeinden Beihilfe leisten, bis sich entweder der Ortsvorsteher, der Gemeindepfleger, ein Mitglied des Gemeinderats, der Rechner oder der Ratschreiber in den einzelnen Gemeinden die erforderlichen Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet des Haushalts-, Rechnungs- und Steuerwesens angeeignet hätten.

- 1) Biesinger: aaO. S. 32; Grube: Vogteien, Ämter, Landkreise in der Geschichte Südwestdeutschlands, Stuttgart 1960 S. 72, 73
- 2) Eine vollständige Trennung der Geschäfte des Verwaltungsaktuars von denjenigen der Notare und umgekehrt ist jedoch erst mit der Einführung des BGB im Jahre 1900 durchgeführt worden. Bis dahin war der Verwaltungsaktuar berechtigt, auch das Amt des Pfandhilfs- und Güterbuchbeamten und in der Übergangszeit auch des Grundbuchbeamten zu versehen. (Biesinger: aaO. S. 34)
- 3) Biesinger: aaO., S. 35, 40; das Verwaltungsedikt von 1822 ging davon aus, daß die Verwaltungsaktuare nur etwa 6 Jahre notwendig sein würden.

In der Folgezeit zeigte sich jedoch, daß in den kleinen Gemeinden, in denen keine fachmännisch vorgebildeten Kräfte tätig waren, der Verwaltungsaktuar für den geordneten Gang der Verwaltung unentbehrlich war.¹⁾ Seine Anstellung wurde von dem Bestehen einer Prüfung abhängig gemacht und erfolgte durch den jeweiligen Gemeinderat mit Genehmigung des Oberamtes.²⁾ Der Verwaltungsaktuar konnte haupt- oder nebenberuflich tätig sein; jedoch verdrängte mit dem Anwachsen der Aufgaben der hauptamtliche Verwaltungsaktuar den nebenamtlichen mehr und mehr. Auch über seine Hilfsbeamteneigenschaft war der Verwaltungsaktuar im Laufe der Jahre längst hinausgewachsen, weil ihm immer zahlreichere und wichtigere Aufgaben zur Erledigung zugewiesen wurden. Unsicher war seine rechtliche Stellung dadurch, daß ihm jederzeit von den einzelnen Gemeinden mit halbjähriger Frist gekündigt werden konnte.

Die Verwaltungsaktuariatsbezirke waren keine auf Dauer bestehenden organischen Einrichtungen, sondern freiwillige, die jederzeit von den Gemeinden, die sie begründet hatten, wieder beseitigt werden konnten; sie bildeten weder einen Zweckverband noch fand in ihnen eine gemeinsame Beratung oder Beschlußfassung der den Verwaltungsaktuariatsbezirk bildenden Gemeinden statt.

Eine wesentliche Verbesserung erfuhr die Rechtsstellung der Verwaltungsaktuale durch die Gemeindeordnung vom 28.7.1906 (Württ.Reg.Bl. 1906 S. 323 ff). Die Verwaltungsaktuale wurden zur dauernden Einrichtung erhoben und die beteiligten Gemeinden

- 1) Eine Umfrage im Jahre 1897 ergab, daß nur in 51 der 1911 württembergischen Gemeinden die Rechnungsstellung durch Gemeindepfleger (fachmännisch vorgebildete Rechnungsverständige) besorgt wurde. In allen übrigen 1860 Gemeinden waren hierzu geprüfte Verwaltungsbeamte notwendig und zwar besorgten die Rechnungsgeschäfte:
- in 392 Gemeinden die eigenen geprüften Ortsvorsteher,
 - in 9 Gemeinden die eigenen geprüften Ratschreiber,
 - in 11 Gemeinden sonstige geprüfte Gemeindebeamte,
 - in 1448 Gemeinden Verwaltungsaktuale
- (vgl. Biesinger a.a.O. S. 40).
- 2) Die württembergischen "Oberämter" und die badischen "Amtsbezirke" wurden erst nach 1933 in Landkreise umbenannt.

nunmehr zu festen Aktuariatsbezirken¹⁾ innerhalb eines Oberamtes²⁾ zusammengefaßt. Die Verwaltungsaktuare wurden jetzt Beamte dieser staatlichen Bezirksverwaltung (Art. 143 Abs. I WGO 1906).³⁾ Dadurch und durch die hauptamtliche Anstellung

- 1) Vgl. Art. 140 - 143 WGO 1906; Kiefer-Schmid: a.a.O. S. 672; Biesinger: a.a.O. S. 40
In der amtlichen Begründung der WGO 1906 heißt es: " Die Erwartung, von welcher das erste Edikt über die Gemeindeverfassung von 1818 und das Verwaltungsedikt von 1822 ausgegangen sind, daß die Gemeinden bald der Verwaltungsaktuare würden entbehren können, und daß letztere nur noch als einstweilige Gehilfen erforderlich seien, hat sich nicht verwirklicht. Es sind seither verschiedene Jahrzehnte hingegangen, und die während dieser Zeit gemachten Erfahrungen haben gelehrt, daß die Verwaltungsaktuare für weitaus die Mehrzahl der Gemeinden dauernd notwendig sind."
- 2) Die Vorläufer der Oberämter in Württemberg waren die Amtsbezirke, die sich vom ausgehenden Mittelalter bis zum Zeitalter Napoleons gebildet hatten. Im Gebiet des heutigen Landes Baden-Württemberg sollen etwa 500 solcher Amtsbezirke bestanden haben. Diese Kleinämter waren zumeist Verwaltungs-, Wehr-, Steuer- und Gerichtsbezirke in einem. Neben und unterhalb dieser straffen herrschaftlichen Organisation der Amtsbezirke gab es seit dem 15. Jhdt. vielfach genossenschaftliche Zusammenschlüsse der Amtseingesessenen. Diese Amtskörperschaften mit Selbstverwaltungsrechten hießen in Altwürttemberg "Stadt und Land" und in Vorderösterreich (in Oberschwaben und im Breisgau) "Landschaft". Erst zur Zeit Napoleons wurden die Amtsbezirke von Grund auf umgeformt. Der Zentralismus und das Präfektensystem in Frankreich waren Vorbild für die straffe Zusammenfassung der Verwaltung in Baden und Württemberg von der ministeriellen Spitze bis zur untersten Stufe. Durch die Verfassung von 1819 und das Verwaltungsedikt von 1822 (vgl. S. 25) wurde in Württemberg die korporative Selbstverwaltung der Oberämter geschaffen. Aber erst durch die Verwaltungsnovelle von 1891 und die Bezirksordnung von 1906 wurde nach badischem und preußischem Vorbild auch das Laienelement zur Mitwirkung an der staatlichen Bezirksverwaltung herangezogen (Grube: Vogteien, Ämter, Landkreise a.a.O.)
- 3) Nach Art. 3 Abs. I der Bezirksordnung vom 28.7.1906 (württ.Reg.Bl. 1906 S. 442 ff) waren die Oberämter staatliche Verwaltungsstellen, die in Unterordnung unter das Ministerium des Innern die sämtlichen Geschäfte der inneren Staatsverwaltung besorgten, soweit nicht die Zuständigkeit der Gemeindebehörden oder anderer staatlicher Behörden gegeben war. Der Verwaltungsaktuar muß daher im Rahmen der Verwaltungsorganisation als staatlicher Beamter angesehen werden, der auch mit der Wahrnehmung kommunaler Funktionen betraut war.

wurde der Verwaltungsaktuar unabhängiger und wirtschaftlich gesicherter.¹⁾ Sein Aufgabenkreis war genau umschrieben. Er umfaßte im wesentlichen die Aufstellung des Haushaltsplanes, die Führung der Rechnungsbücher, die Rechnungslegung, die Fortführung der Steuerkataster, die Fertigung und Abrechnung der Umlagen und Steuern, die Einrichtung der Gemeinderegistaturen und die Aufstellung von Schuldentilgungsplänen. Der Verwaltungsaktuar erhielt entsprechend dem Umfang seiner Tätigkeit ein festes Jahresgehalt, das aus einer Amtsumlage der beteiligten Gemeinden bestritten wurde.²⁾

Bei der Neuordnung des württembergischen Gemeindeverfassungsrechts durch die Württembergische Gemeindeordnung vom 19.3.1930 (WGO 1930) hatte sich die Einrichtung des Verwaltungsaktuars bereits derart eingebürgert und bewährt, daß keine Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit dieser Einrichtung mehr auftraten.³⁾

Der Verwaltungsaktuar sollte stets dann eingesetzt werden, wenn die vorhandenen Gemeindekräfte nicht befähigt waren, entweder die Steuergeschäfte zu besorgen (Art. 94 WGO 1930) oder das Hauptbuch zu führen oder abzuschließen (Art. 105 WGO 1930) oder den Haushaltsplan zu entwerfen (Art. 168 Abs. V; 192 Abs. I (WGO 1930)). Als neue, sehr wichtige Aufgabe kam die fachmännische Beratung der Gemeinden in allen Zweigen der Gemeindeverwaltung hinzu (Art. 192 Abs. II WGO 1930), die ständig an Be-

1) Biesinger: a.a.O. S. 43; Kiefer-Schmid: a.a.O. S. 672

2) Die Natur als Hilfseinrichtung wurde jedoch auch in der WGO von 1906 gewahrt. (Biesinger: a.a.O. S. 44)

3) Die amtliche Begründung zum Entwurf der WGO 1930 führt dazu aus:

Die Einrichtung habe sich als Ganzes genommen im Laufe eines Jahrhunderts bewährt, ihr sei u.a. der im Vergleich zu andern Ländern verhältnismäßig befriedigende Stand der Verwaltung in den kleineren Gemeinden in Württemberg zu danken. Zur Zeit (1927) werde in rund 2/3 der Landgemeinden die Gemeindeverwaltung durch Verwaltungsaktulare fachmännisch unterstützt und beraten.

(zitiert bei Biesinger a.a.O. S. 45; Kiefer-Schmid a.a.O. S. 672)

deutung und Umfang zunahm.¹⁾

Die Einteilung in Verwaltungsbezirke und die Ernennung der Verwaltungsaktuare nahm jetzt nicht mehr die Amtsversammlung vor, sondern der Landrat; Anstellungsbehörde war der Kreis. Die Verwaltungsaktuare wurden in der Regel hauptamtlich angestellt und mußten die Befähigung zum gehobenen mittleren Verwaltungsdienst nachweisen.²⁾ Der Aufwand wurde vom Kreisverband durch Satzung nach einem angemessenen Schlüssel auf die Gemeinden umgelegt.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30.1.1935 ließ - wie bereits ausgeführt³⁾ - die bisherigen engeren Gemeindeverbände und Gemeinschaftseinrichtungen bestehen; sie bestimmte lediglich, daß die betreffenden landesrechtlichen Vorschriften der DGO anzupassen und in neuer Fassung und Ordnung bekanntzumachen seien.⁴⁾ Nach § 8 der Württ.ÜberleitungsVO zur DGO vom 30.3.1935 (Reg.Bl. f.Württ.Nr. 7 S. 85) waren bestehenbleibende Gemein-

1) Die amtliche Begründung rechtfertigte diese Ausdehnung des Wirkungskreises mit dem Hinweis darauf, daß die Nachkriegsverhältnisse den Gemeinden eine Fülle neuer und schwieriger Aufgaben gebracht hätten, bei deren Erfüllung sie den fachmännischen Rat der Verwaltungsaktuare gesucht hatten.

Kiefer-Schmid: a.a.O. S. 673;

Biesinger: a.a.O. S. 45

2) Die Besoldung entsprach der eines Oberinspektors oder Amtmannes nach Gruppe A 4 und A 3 der Reichsbesoldungsordnung.

3) Vgl. Seite 18

4) § 41 der 1.DVO zur DGO (zu § 12o DGO) vom 22.3.1935 (RGBl. 1935 S. 393 ff)

schaftseinrichtungen auch die Verwaltungsaktuare.¹⁾

Auch die Gemeindeordnungen für Nordwürttemberg²⁾ und für Württemberg-Hohenzollern,³⁾ die an die WGO von 1930 anknüpften, behielten den Verwaltungsaktuar bei.

2. Der badische Ratschreiber und Kassenverwalter (Gemeinderechner)

Auch der badische Ratschreiber und Gemeinderechner können auf eine lange Tradition zurückblicken und haben sich als Hilfskräfte in der badischen Gemeindeverwaltung in vielen Jahrzehnten bewährt und damit einen wesentlichen Teil zu der anerkannten guten Verwaltung im badischen Landesteil beigetragen.⁴⁾

Auf die geschichtliche Entwicklung soll vor allem deswegen eingegangen werden, weil die bw.GO unter bestimmten Voraussetzungen (vgl. § 69 Abs. I i.V.m. § 138 bwGO) für den badischen Landesteil die Beibehaltung der im Amt befindlichen Ratschreiber und Kassenverwalter (Gemeinderechner) als Gemeinde-

1) Zwar drohte dem Verwaltungsaktuar bei Inkrafttreten der DGO eine Aushöhlung seiner Stellung durch den Übergang von Aufgaben auf den Bürgermeister, den Gemeindepfleger, die staatliche Aufsichtsbehörde und die Finanzämter; der Runderlaß des RmDI vom 6.1.1939 (RM Bli V S. 33) stellte jedoch ausdrücklich fest:

"Zur Förderung der Arbeit und zur Entlastung des ehrenamtlichen Bürgermeisters kann es ferner in hohem Maße dienen, wenn die Kreisverwaltung fachlich geschulte Beamte dafür bestellt, die ehrenamtlichen Bürgermeister bei der Erfüllung ihrer Aufgaben dauernd zu beraten und ihnen bei der Erledigung schwieriger Aufgaben an die Hand zu gehen; diese Beamten sollten mit den ehrenamtlichen Bürgermeistern dauernd in engster Fühlung stehen und sie auch häufiger am Sitze der Gemeindeverwaltung aufsuchen."

Vgl. auch Biesinger: aaO. S. 47, 48

Am 1. April 1937 waren 153 württembergische Verwaltungsaktuare tätig, die 1.400 Gemeinden betreuten; mehr als 1/3 davon waren nebenamtlich Verwaltungsaktuare, hauptamtlich Bürgermeister.

Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff. 2

2) Vgl. die DGO i.d. Fassung des Anwend. Gesetzes Nr. 30 vom 20.12.1945 (Württb. Reg. Bl. S. 5 ff) Art. 2 Nr. 5

3) Vgl. Gem. Ordnung für Württb.-Hohenzollern vom 14.3.1947 (Reg. Bl. 1948 S. 1), §§ 52 - 56

4) Biesinger: a.a.O. S. 76

fachbeamte vorsieht, und weil auch die badischen Ratschreiber häufig benachbarte Gemeinden mitbetreuten und auch heute noch mitbetreuen. Erst wenn man die geschichtliche Entwicklung kennt, versteht man den heftigen Streit, der bei der Beratung der Gemeindeordnung um die Einführung des württembergischen Verwaltungsaktuars als gemeinsamen Fachbeamten in den badischen Landesteilen entbrannte.

Bereits in den ersten Regelungen der Gemeindeverhältnisse im neuerstandenen Großherzogtum Baden von 1807 und 1809¹⁾ wurden der Ratschreiber und Gemeinderechner als Verwaltungsgehilfen in den Gemeinden aufgeführt.

Ihre Stellung und ihr Aufgabenkreis wurden durch die badische Gemeindeordnung vom 31.12.1831 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden (bad.Reg.Bl. 1832 Nr. VIII S. 81 ff) gefestigt und genau umrissen. Diese Bediensteten wurden aus den Gemeindebürgern ausgewählt und vom Gemeinderat auf längere oder kürzere Zeit angestellt (§ 18 bad.GO 1831). Sie bezogen ein festes Gehalt (§§ 19, 127, 128 bad.GO 1831) und bedurften keiner Bestätigung durch den Staat.²⁾ Die Funktionen des Ratschreibers und die des Gemeinderechners konnten nicht in einer Person vereinigt werden.³⁾ Die hauptamtliche Anstellung des Ratschreibers bildete auch in kleineren Gemeinden die Regel, wobei vielfach ein Ratschreiber mehrere Gemeinden betreute. Er besorgte die gesamte laufende Verwaltung und entlastete

1) II. Constitutionsedikt - Edikt vom 14.7.1807: Die Verfassung der Gemeinheiten, Körperschaften und Staatsanstalten betreffend (Reg.Bl.Nr. XXVI, S. 125); das VI. Constitutionsedikt - Edikt vom 4.6.1808 über die Grundverfassung der verschiedenen Stände (Reg.Bl.Nr.XVIII, S. 145); das Gesetz vom 1.2.1809 über die Erlangung und Wirkung der Ortssassenrechte (Reg.Bl.Nr. IX, S. 93) und die Beilage B zum Organisations-Rescript vom 26.11.1809 (Reg.Bl.Nr. LI S. 419); vgl. Wippermann: Die Stellung des Bürgermeisters und Gemeinderates im Landesbezirk Baden, Dissertation Heidelberg, 1950, S. 7,8; Wielandt: Die Badische Gemeindegesetzgebung im engeren Sinne, 2.Aufl. Heidelberg 1883

2) Christ: Das badische Gemeindegesetz vom 31.12.1831 über die Verfassung und Verwaltung der Gemeinden, 3.Aufl., 1845, § 18 Anm. 1o, § 127 Anm.d

3) Christ: a.a.O. § 127 Anm.g

so sehr wesentlich den ehrenamtlichen Gemeindevorsteher und war so auch der eigentliche Fachbeamte der Gemeinde.¹⁾

Der Ratschreiber führte und beglaubigte das Ratsprotokoll, besorgte und unterschrieb die Ausfertigungen des Bürgermeisters und Gemeinderats und führte die Registratur; er verwahrte die Gesetz- und Verordnungsblätter sowie die öffentlichen Bücher unter Aufsicht des Bürgermeisters. Er war verpflichtet, die ihm vom Bürgermeister oder dem Gemeinderat aufgetragenen schriftlichen Verhandlungen und Kanzleigeschäfte aller Art sowie ein genaues Tagebuch über alle wandelbaren und zufälligen Einnahmen der Gemeinde zu führen und dieses dem Bürgerausschuß alle Monate vorzulegen (§§ 46, 129 bad.GO v. 1831). Schließlich hatte er mehrfach bei Gemeindeversammlungen und Gemeindewahlen tätig zu sein, hatte das Bürgerbuch zu führen, Zahlungsanweisungen zu unterschreiben und das Protokoll bei Aufstellung des Voranschlags zu führen.²⁾

Der Gemeinderechner, der im Gegensatz zum Ratschreiber in Landgemeinden und Städten unter 3000 Seelen auch zugleich Mitglied des Gemeinderats sein konnte, war in erster Linie für die ordnungsmäßige Führung des Kassen- und Rechnungswesens zuständig und war verantwortlich für die richtige Erstellung der Gemeinderechnung sowie die richtige Erhebung der Einkünfte und für die Beobachtung der vorgeschriebenen Ordnung in der Ausgabe (§ 127 bad.GO v. 1831).

An dieser Stellung von Ratschreiber und Gemeinderechner und der Verteilung der Aufgaben wurden weder durch die bad.GO vom 14.5.1870 (GVBl. 1870 S. 423 ff.) noch durch die Abänderungsgesetze von 1910 (GVBl. 1910 S. 537 ff.) noch durch die bad.GO. vom 5.10.1921 (GVBl. 1922 S. 183 ff.) entscheidende Änderungen vorgenommen. Das allein spricht schon für die Bedeutung und den Wert dieser gemeindlichen Hilfskräfte in Baden und nicht zuletzt deswegen wurde durch die bad.GO von 1921 allen Gemeinden die Anstellung eines Ratschreibers und eines Gemeinderechners zur Pflicht gemacht (§ 71 Abs. I S. 2 bad.GO von 1921). Verbessert wurde vor allem die Regelung

¹⁾ Eiesinger: aaO. S. ¹⁸⁶76, 25

²⁾ Wibbermann: aaO. § 46 Anm. 2

der Besoldung und Versorgung sowie die rechtliche Stellung als Beamte (§§ 71 Abs. IV - XI, 72 bad.GO von 1921). Dagegen verlangten weder die bad.GO von 1921 noch die früheren Gemeindeverfassungen eine bestimmte wissenschaftliche Vor- oder Ausbildung für Gemeindebeamte. Bei den größeren Gemeinden wurden zwar für die Beamtenschaft Ausbildungs- und Fortbildungskurse mit anschließender Prüfung abgehalten, in kleineren Gemeinden jedoch fehlte es an derartigen Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten.¹⁾ In kleineren Gemeinden arbeitete sich der Ratschreiber in der Regel als Hilfsschreiber unter Anleitung des planmäßigen Ratschreibers in die Geschäfte ein.²⁾

Auch nach 1933³⁾ und in den Jahren nach 1945 wurden der Ratschreiber und Gemeinderechner als Hilfskräfte der Gemeindeverwaltungen in Baden beibehalten.⁴⁾

3. Der gemeinschaftliche Ortsvorsteher (Bürgermeister) und die Bürgermeisterei.

Während der Verwaltungsaktuar in Württemberg und der Ratschreiber und der Gemeinderechner in Baden auf eine lange Tradition zurückblicken können, wurden der gemeinschaftliche Ortsvorsteher und die Bürgermeisterei in Württemberg erst durch die Württ.GO von 1930 eingeführt⁵⁾ und zwar unter dem

1) Gündert: Badische Gemeindeordnung vom 5.10.1921 nebst Ergänzungen, 2.Aufl. 1924, Mannheim, Berlin, Leipzig, § 71 Anm. 11; über die heutige Intensivierung der Ausbildung vgl. S. 37 Fußnote 2) am Schluß.

2) Kunze-Schmid: aaO. § 69, Erl.I,1

3) Vgl. § 6 der badischen ÜberleitungsVO zur DGO vom 3.4.1935 (bad.GVB1. S. 103 ff)

4) Vgl. § 12 des Ges. Nr. 32 über die Verwaltung und Wahlen in den Gemeinden vom 10.1.1946 (Reg.Bl. der Regierung Württemberg-Baden 1946 S. 35) in Verbindung mit den Bestimmungen der §§ 42-54 der früheren Bad.GO vom 5.10.1921 (bad.GVB1. 1922 S. 183 ff) - Nordbaden -; vgl. §§ 41, 42 der Bad.GO vom 23.9.1948 (bad.GVB1. 1948 S. 177 ff)-Baden-.

5) Vgl. Art. 95 - 98 i.d. Fassung des Ortsvorstehergesetzes vom 28.6.1933 (Württ.Reg.Bl. S. 273);
Kiefer-Schmid: aaO. S. 670

Druck der wirtschaftlichen Verhältnisse.¹⁾

Gemeinschaftliche Ortsvorsteher wurden besonders in Nordwürttemberg zahlreicher bestellt,²⁾ während die Bürgermeisterei, deren gesetzliche Regelung der bayrischen entsprach, lediglich in den Jahren 1930 bis 1940 da und dort eingeführt wurde.³⁾ In den badischen Landesteilen kannte man weder die

1) Die amtliche Begründung führt dazu aus:

"Bei der großen Zersplitterung des Landes in kleine und kleinste Gemeinden sind die Fälle gar nicht selten, in denen nahe beieinander gelegene Gemeinden ohne besondere sachliche Schwierigkeiten durch einen Ortsvorsteher verwaltet werden können, während einer Zusammenlegung....., erhebliche dauernde oder zunächst nicht zu überwindende Schwierigkeiten entgegenstehen. Durch einen gemeinsamen Ortsvorsteher könnte in solchen Fällen die Verwaltung vereinfacht und der Aufwand für sie ermäßigt werden, was bei der derzeitigen Wirtschaftslage besonders ins Gewicht fällt. Auch ließe sich auf diesem Wege die Leistungsfähigkeit schwacher Gemeinden, sei es in sachlicher oder auch in persönlicher Hinsicht, heben, ferner könnten dadurch Mittel für andere Zwecke freigemacht werden." (zitiert bei Kiefer-Schmid: a.a.O. S. 670);
Biesinger: a.a.O. S. 22

2) Kiefer-Schmid: a.a.O. S. 671;

Biesinger: aaO. S. 23

3) Fröhner-Bran: aaO. § 74 Erl. I; Zusammenfassung der Ausschäftsungsberichte als Anlage zum Verhandlungsprotokoll des Landtages von Baden-Württemberg vom 25.5.1955, Beilage 1060, Anm. zu § 75, S. 3188; Min.Rat Meyer-Königs in den Protokollen über die Verwaltungsausschußsitzung vom 24.2.1955 S. 8.

In Württemberg-Hohenzollern wurde die Bürgermeisterei 1948 als undemokratisch abgeschafft.

Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO., Ziff. 3

eine noch die andere Einrichtung.¹⁾

Zum gemeinschaftlichen Ortsvorsteher konnte jeder Deutsche bestimmten Alters gewählt werden, ohne daß es einer durch Prüfungen erlangten Befähigung bedurfte (Art. 83 mit 25,26 württ.GO 1930). Auch Zahl und Größe der beteiligten Gemeinden war nicht festgelegt.

II. Die gemeinschaftlichen Einrichtungen nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung vom 25.7.1955.

1. Der gemeinsame Fachbeamte (§ 69 + 72 bwGO.).

Auch die Verfassung der Gemeinden muß wie die Verfassung eines Staates eine Synthese des bisherigen (formellen) Verfassungsrechts und der unabhängig davon entstandenen (materiellen) Verfassungswirklichkeit sein, damit das Verfassungsrecht elastisch und entwicklungsfähig bleibt.²⁾ Dieses Ziel war nicht einfach zu erreichen, als sich die Länder Baden und Württemberg, deren Gemeindeverfassungen sehr verschieden waren,³⁾ zusammenschlossen,

1) Hier gab es neben Zweckverbänden aber die zusammengesetzten Gemeinden (vgl. §§ 95-104 bad.GO vom 5.10.1921 -GVBl 1922 S. 183 ff-). Das waren Körperschaften des öffentlichen Rechts, die sich aus mehreren Orten - Untergemeinden - zusammensetzten und eine gemeinsame Namensbezeichnung führten. Die Gesamtgemeinden hatten einen eigenen Gemeinderat und Bürgerausschuß wie die Einzelgemeinden des Landes. Aber nur die Angelegenheiten, die den kommunalen Selbstverwaltungsverband insgesamt betrafen, wurden von den Organen der Gesamtgemeinden gemeinschaftlich besorgt. In den Untergemeinden führte unter Leitung des dienstältesten Gemeinderates ein von den Bürgern des Ortes gewählter Verwaltungsrat die Verwaltung. Steinbach-Becker: aaO.S. 164, 165; Gündert: aaO. Vorbem. vor § 95a, b; Anm. zu § 95 Abs. I, II und zu § 96.

2) Brell: aaO. S. 8.

3) Es galten bis zur bwGO. vom 25.7.1955:
für Nordwürttemberg die DGO i.d. Fassg.d. Anwendungsgesetzes Nr. 30 vom 20.12.1945 (Reg.El.Württ.-Baden 1946 S.5 und 55);
für Württb.-Hohenzollern die GO für W.-H. v.14.3.1947 (Reg.El. 1948 S. 1) nebst zwei Änderungsgesetzen;
für Nordbaden das Gesetz Nr. 32 über die Verwaltung und Wahlen i.d.Gemeinden v. 10.1.1946 (Reg.El. S. 35);
für Baden die Bad.GO. vom 23.9.1948 (GVBl. S. 177 ff);
vgl. Fetzner-Kaiser: Das neue Landesrecht in Baden-Württemberg Stuttgart 1956, S. 262

und der Landtag daran ging, eine einheitliche Gemeindeordnung zu beschließen. Besonders hart umkämpft war u.a. die Einführung des württembergischen Verwaltungsaktuars als gemeinsamen Fachbeamten der kleineren Gemeinden. Die badischen Abgeordneten verteidigten hartnäckig den badischen Ratschreiber, der häufig auch mehrere Gemeinden gleichzeitig betreut hatte, und den Kassenverwalter (Gemeinderechner) und meldeten gegen den württembergischen Verwaltungsaktuar starke Bedenken an.¹⁾ Die Landesregierung vertrat die Meinung, daß auch der badische Ratschreiber eine gute Einrichtung sei, die erhalten bleiben solle, nur müsse er bei den heutigen Verhältnissen eine gute fachliche Fundierung bekommen.²⁾

Es wurde auch darauf hingewiesen, daß in den badischen Gemeinden schon immer eine überörtliche Beratung und Mitwirkung bei gewissen Verwaltungsgeschäften als notwendig angesehen wurde, und daß das im Jahre 1931 von einer Sparkommission, dem anerkannte badische Fachleute angehörten, erstattete Gutachten über Sparmaßnahmen in der badischen Verwaltung die Bestellung von Verwaltungsaktuaren als Mittel zur Entlastung der staatlichen Bezirksverwaltung empfohlen hatte.³⁾ Der Landtag entschied sich dann gegen die Mehrzahl der Stimmen der badischen Abgeordneten für den württembergischen Verwaltungsaktuar, erkannte aber auch den badischen Ratschreiber und den Kassenverwalter unter bestimmten, nicht schwer zu erfüllenden Vor-

-
- 1) Zusammenstellung der Hauptargumente badischer Landtagsabgeordneter gegen die Einführung des gemeinsamen Fachbeamten: Übersicht IV am Schluß der Arbeit
 - 2) Min.Rat Meyer-Königs im Protokoll über die Ausschußsitzung vom 16.2.1955 S. 10
 - 3) Begründung des Regierungsentwurfs in Sitzungsprotokolle des Landtags v. Baden-Württemberg, III.Band, 1.Sitzungsperiode 1952 - 1956 S. 1365 ff; ferner Innenminister Ullrich im Protokoll über die Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, III. Band, 1.Wahlperiode 1952 - 1956, S. 2271.

aussetzungen als Gemeindefachbeamten an.¹⁾

Der gemeinsame Fachbeamte ist in der Regel für einen abgegrenzten Bezirk von Gemeinden eines Landkreises (Verwaltungsbezirk) tätig, dessen Gesamteinwohnerzahl 9.000 und wenn ihm weitere Verwaltungsfachbeamte beigegeben sind, 15.000 nicht übersteigen soll (§ 70 Abs. I bw.GO). Die fachliche Betreuung durch einen gemeinsamen Fachbeamten ist für alle Gemeinden vorgeschrieben, die keinen eigenen Fachbeamten haben und bei denen auch der Bürgermeister nicht die Befähigung zum Gemeindefachbeamten hat (§ 69 Abs. I bw.GO). Der gemeinsame Fachbeamte wird vom Landkreis als voll- oder als nicht vollbeanspruchter Beamter angestellt (§ 71 Abs. II Satz 2, Abs. III Satz 1 bw.GO), steht aber funktionell ganz im Dienst der von ihm betreuten Gemeinden. Seinen Aufwand trägt zu 1/3 der Landkreis, während die restlichen 2/3 auf die beteiligten Gemeinden umgelegt werden (§ 72 Abs. I bw.GO). Seine Hauptaufgabe hat sich auf die fachliche Beratung und Unterstützung des Gemeinderates und des Bürgermeisters in allen Gemeindefachangelegenheiten konzentriert. Daneben besorgt er insbesondere die Haushaltsplan-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte sowie die ihm sonst durch Gesetz übertragenen Angelegenheiten. Die einzelnen Bürgermeister, deren Verantwortung unberührt bleibt, können

1) Das hatte allerdings zur Folge, daß sich im badischen Landesteil nach Auskunft des Verbandes bad.Gemeinden e.V. vom 22.3.1961 die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten weder in der Übergangszeit bis zum 1.4.1960 (vgl. § 138 Abs. I bw.GO) noch danach einbürgerte; denn gemäß § 69 Abs. I bw.GO war die Betreuung durch einen gemeinsamen Fachbeamten nur für die Gemeinden vorgeschrieben, die am 1.4.1960 noch keinen eigenen Gemeindefachbeamten hatten. Durch die Übergangsregelung und die Möglichkeit der Anerkennung badischer Ratschreiber und Kassenverwalter als Gemeindefachbeamte (vgl. § 138 Abs. II u. III bw.GO) und die weitere Möglichkeit der Ausbildung neuer Verwaltungskräfte zu Gemeindefachbeamten, bestand in keiner badischen Gemeinde mehr die Notwendigkeit, einen gemeinsamen Fachbeamten einzusetzen. - vgl. auch Übersicht V a u. b am Schluß der Arbeit. Gerade die Ausbildung der Gemeindefachbeamten wurde in Baden besonders intensiviert. Seit dem Jahre 1952 wurden an der badischen Verwaltungsschule 538 Kräfte für den mittleren und 469 für den gehobenen Verwaltungsdienst ausgebildet. Von diesen kamen allein 713 aus kreisangehörigen Gemeinden (vgl. Die Gemeinde, 1961 S. 234).

ihm mit Zustimmung des Landkreises weitere Aufgaben übertragen (§ 69 Abs. II bw.GO).

2. Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden (§ 73 bw.GO).

Mehrere benachbarte Gemeinden eines Landkreises mit zusammen nicht mehr als 6.000 Einwohnern können gemäß § 73 bw.GO dieselbe Person zum Bürgermeister wählen.¹⁾ Gewählt wird der Bürgermeister in jeder Gemeinde getrennt, so daß seine Amtszeit in jeder Gemeinde gesondert berechnet wird, also verschieden sein kann (§ 73 S. 2, 3 bw.GO). Auch die Verwaltung der beteiligten Gemeinden ist völlig getrennt voneinander zu führen. Der Gesetzgeber wollte mit der Einrichtung des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden die Möglichkeit schaffen, daß bei voller Erhaltung der Selbständigkeit jeder Gemeinde und bei einem Verbleib aller örtlichen Verfassungs- und Verwaltungsorgane ein Gemeindefachbeamter als Bürgermeister die Verwaltung intensivieren kann.²⁾

Nach ihrer ursprünglichen Fassung schränkte die Gemeindeordnung diese Möglichkeit dahin ein, daß nur bis zu drei Gemeinden einen gemeinsamen Bürgermeister wählen konnten, und daß die zu wählende Person die Befähigung zum Gemeindefachbeamten haben mußte. Der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg hat in seinem Urteil vom 30.5.1959³⁾ diese Ein-

1) Die Begründung zum Regierungsentwurf (aaO. Anm. zu § 74) führt aus, daß auch diese Einrichtung der Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden dient, "weil sie diesen die Möglichkeit eröffnet, ohne unverhältnismäßige finanzielle Belastung von einem Fachbürgermeister verwaltet zu werden." Die Institution des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden, die sich in den württembergischen Landesteilen bewährt hatte, bestand z.Zt. der Beratung der GO in Baden-Württemberg-Hohenzollern in 10 Fällen, in Nordwürttemberg in 47 Fällen, in denen jeweils eine Gemeinde durch den Bürgermeister der Nachbargemeinde mitverwaltet wurde (Zusammenfassung der Ausschlußberichte aaO. Anm. zu § 74; genaue Aufstellung im Protokoll über die Ausschlußsitzung vom 31.3.1955 S. 2), vgl. auch Übersicht V c

2) Fröhner-Bran: aaO. S. 266

3) Ba.WV. Vbl. 1959 S. 138 u. 154; Fröhner-Göbel: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg 1956 § 73 Erl. 9, wies schon vor Erlaß des Urteils auf die rechtlichen Bedenken gegenüber den Einschränkungen hin.

schränkungen für verfassungswidrig erklärt, weil sie das durch Art. 28 Abs. II S. 1 GG und Art. 71 Abs. I S. 1 u. 2 der Landesverfassung garantierte Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden in unzulässiger Weise beschränken.

Das sehr ausführliche Urteil bekennt sich in Übereinstimmung mit der bisherigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, der kontinuierlichen höchstrichterlichen Rechtsprechung der Nachkriegszeit und dem Schrifttum¹⁾ zu dem Satz, daß der Wesensgehalt des Selbstverwaltungsrechtes vor dem Eingriff durch den Gesetzgeber zu schützen sei (Substanzgarantie). Die Verfassungswidrigkeit der Einschränkungen in § 73 I bw.GO wird in einem unzulässigen Eingriff in die Personalhoheit der Gemeinden gesehen, weil das Recht der Personalauswahl in ungerechtfertigter Weise eingeschränkt werde. Der Gesetzgeber könne den Ausnahmefall, daß mehrere Gemeinden dieselbe Person zum Bürgermeister wählen, nicht durch sein Gutdünken von besonderen Voraussetzungen abhängig machen. Gesetzliche Einschränkungen dieser durch die Wahl zum Ausdruck gebrachten Willensäußerung der Bürger mehrerer Gemeinden bedürften einer besonderen - hier nicht gegebenen - Rechtfertigung. Es müsse ein außerordentlicher Notstand vorliegen, durch den die Regelung in § 73 S. 1 bw.GO veranlaßt und begründet sei. Die im Wege des Normenkontrollverfahrens ergangene Entscheidung des StGH hat rückwirkende Gesetzeskraft und ändert § 73 bw.GO unmittelbar ab.

Das Urteil ist von grundsätzlicher Bedeutung für die weitere Festigung der Selbstverwaltung und dürfte von überregionaler Wirkung sein. In Baden-Württemberg selbst waren immerhin etwa 50 kleinere Gemeinden von diesem Urteil unmittelbar betroffen²⁾. Wieweit es sich im Lande selbst auswirkt, bleibt jedoch abzuwarten.³⁾

1) Gilsdorf: § 73 Abs. I der Gemeindeordnung ist verfassungswidrig! in BaWüVerw.Bl. (Landesbeilage der DÖV) 1959 S.177ff mit Zitaten S. 177 Fußnote 4-6

2) Gilsdorf: aaO. S. 177

3) Vgl. hierzu S. 146, 147

3. Die Bürgermeisterei (§ 74 bw.GO).

Daneben besteht noch die rechtliche Möglichkeit, daß sich benachbarte Gemeinden eines Landkreises durch Vereinbarung zu einer Bürgermeisterei zusammenschließen (§ 74 Abs. I S. 1 bw.GO).¹⁾ Hier handelt es sich im Gegensatz zur Wahl einer Person zum Bürgermeister in mehreren Gemeinden um eine festere Bindung benachbarter Gemeinden an einen gemeinschaftlichen Bürgermeister. Während die Gemeinden mit einem gemeinsamen Bürgermeister nur eine auf die Person des Amtsinhabers abgestellte Personalunion bilden, stellt die Bürgermeisterei eine Realunion dar. Durch sie werden unter Beibehaltung der Selbständigkeit der beteiligten Gemeinden die Ämter der Bürgermeister zusammengelegt. Es wird eine gemeinsame zentrale Amtsstelle des gemeinschaftlichen Bürgermeisters gebildet, die noch durch Schaffung gemeinsamer Verwaltungseinrichtungen ausgebaut werden kann.²⁾ Im übrigen aber bleibt jede Gemeinde mit ihren Verfassungs- und Verwaltungsorganen sowie ihrer Verwaltung selbst getrennt.

Wegen der Bedeutung der Bildung einer Bürgermeisterei muß eine solche Vereinbarung der Rechtsaufsichtsbehörde vorgelegt werden,

- 1) Obwohl die Bürgermeisterei - wie bereits Seite 34 ausgeführt - weder in Baden noch in Württemberg Bedeutung erlangt hatte, hielt es die große Mehrheit der Ausschußmitglieder für richtig, "die Anwendung eines solchen Instituts zu sichern, zumal manchen kleinen und finanzschwachen Gemeinden damit manchmal mehr gedient sein kann, als nur mit dem gemeinschaftlichen Bürgermeister". Zusammenfassung der Ausschußsitzungsberichte aaO.S. 3188; Begründung zum Regierungsentwurf aaO. Anm. zu § 75. Auch Min.Rat Dr. Meyer-Königs (Protokoll über die Verwaltungsausschußsitzung vom 24.2.1955 S. 9) betont, daß die Bürgermeisterei zwar in den Jahren von 1930 bis 1945 von amtswegen stark gefördert und nach 1945 diese Einrichtung nirgends eingeführt worden sei, daß sie aber durchaus sinnvoll sei.
- 2) Der wesentliche Unterschied zum rheinisch-westfälischen Amt besteht darin, daß die Bürgermeisterei keinen neuen Kommunalverband mit eigener Rechtspersönlichkeit bildet, sondern lediglich eine Zusammenfassung mehrerer kreisangehöriger Gemeinden zur gemeinsamen Wahrnehmung von Kommunalaufgaben darstellt.
Kunze-Schmid: aaO. § 74 Erl. I.4

und es ist darüber ein Bürgerentscheid durchzuführen (§ 74 Abs. I Satz 2, 3 bw.GO). Der Bürgermeister wird in den beteiligten Gemeinden in gemeinsamer Wahl auf dieselbe Amtszeit gewählt. Die Amtszeit läuft also im Gegensatz zu derjenigen des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden in allen an der Bürgermeisterei beteiligten Gemeinden gleich lang.¹⁾

Die Gemeinderäte der einzelnen Gemeinden, die selbständige Organe ihrer Gemeinden bleiben, können auch zu gemeinsamen Sitzungen zusammentreten. Einzelheiten hierüber und die gemeinsame Beschlußfassung sowie über eine Zusammenfassung von Verwaltungseinrichtungen und die zeitliche Dauer einer Bürgermeisterei können in der Vereinbarung getroffen werden (§ 74 Abs. III S. 4, Abs. V bwGO.)

III Die Zusammenfassung in Verwaltungsbezirke und die Verteilung des Aufwandes der gemeinschaftlichen Einrichtungen.

Die Zusammenfassung mehrerer Gemeinden zu einem Verwaltungsbezirk mit einem gemeinsamen Fachbeamten erfolgt durch den Kreisrat beim Landkreis (§§ 26 Abs. I LKrO i.V.m. § 70 Abs. I S.1GO).

1) Ob auch § 74 Abs. II S. 1, 1.Halbs. bwGO., der für den Bürgermeister einer Bürgermeisterei die Befähigung zum Gemeindefachbeamten vorschreibt, gegen die Verfassung verstößt, hat der StGH in dem oben zitierten Urteil vom 30.5.1959 nicht entschieden; diese Frage dürfte aber mit den Gründen des Urteils ebenfalls zu bejahen sein. Das Urteil betont, daß kein Grund ersichtlich sei, warum für den gemeinsamen Bürgermeister von 2 Gemeinden mit zusammen vielleicht 1.000 Einwohnern die Qualifikation eines Gemeindefachbeamten gefordert werde, während der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt auch ein Nichtbeamter sein könne. Dieses Argument und die weiteren Ausführungen des Urteils, die sich mit der Möglichkeit von Interessenkollisionen, den finanziellen Auswirkungen und der historischen Entwicklung befassen, treffen für den Bürgermeister einer Bürgermeisterei ebenso zu wie für den gemeinsamen Bürgermeister mehrerer Gemeinden. Im Grunde genommen ist sogar die Verwaltungsarbeit bei der Bürgermeisterei unkomplizierter als bei der Doppelwahl, da sie von einer Stelle aus erledigt werden kann (Gilsdorf aaO. S. 181), so daß hier das Erfordernis der fachlichen Qualifikation noch weniger zu rechtfertigen ist. Interessant ist, daß der Gesetzgeber bei der Bürgermeisterei auf eine Begrenzung nach Einwohnerzahl und Anzahl der beteiligten Gemeinden verzichtet hat.

Sie soll so vorgenommen werden, daß unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der gesetzlich vorgeschriebenen Einwohnerzahl Verwaltungsbezirke entstehen, die eine möglichst sparsame Verwaltung gewährleisten.¹⁾ Vor der Bildung eines Bezirks sind die beteiligten Gemeinden zu hören (§ 70 Abs. I S. 3 bwGO), um evtl. besonders gelagerte örtliche Verhältnisse berücksichtigen zu können. Einen Anspruch auf Zuteilung zu einem bestimmten Verwaltungsbezirk haben die beteiligten

1) Vgl. 1.RdErl. zu § 70; dabei ist auch besonders auf die Anzahl der Gemeinden, ihre räumliche Geschlossenheit, ihre Einwohnerzahl, ihre Verwaltungsintensität, ihre Wirtschaftsstruktur und sonstige kommunale Besonderheiten zu achten. In der Regel müssen die Bezirke, wenn der gemeinsame Fachbeamte die Übersicht behalten und die volle Verantwortung tragen, insbesondere eine ausreichende Beratung der Gemeindeorgane durchführen soll, klein gehalten werden (Kunze-Schmid: aaO. § 70; Erl. I, 1; Biesinger: aaO. S. 55).

Die Größenordnung bei den Bezirken hauptamtlicher Aktuarien schwankten am 1.4.1937 zwischen 4 und 21 Gemeinden und 1.600 - 11.000 Einwohnern und die Bezirke der nebenamtlichen Aktuarien zwischen 1 und 10 Gemeinden und 100 bis 2.800 Einwohnern;
zitiert bei Biesinger: aaO. S. 55
Über die heutige Größenordnung vgl. Übersicht V a und b am Schluß der Arbeit.

Gemeinden nicht (1.RdErl. zu § 70, Ziff. 2)¹⁾

Da es nicht immer möglich sein wird, Verwaltungsbezirke zu bilden, die die volle Arbeitskraft eines gemeinsamen Fachbeamten beanspruchen, sieht das Gesetz in § 71 Abs. II, III bw.GO vor, daß dem gemeinsamen Fachbeamten notfalls zusätzlich weisungsfreie Aufgaben des Landkreises übertragen werden können, oder daß seine Anstellung ausnahmsweise auch als nicht voll beanspruchter Beamter erfolgen kann, wobei es sich um den Gemeindefachbeamten oder den Fachbürgermeister einer benachbarten Gemeinde handeln kann.²⁾

Der Verwaltungsbezirk eines Bürgermeisters in mehreren Gemeinden, der ohne Mitwirkung des Landkreises durch die Wahl ein und desselben Bürgermeisters gebildet wird, umfaßt in der

1) Ihre Zustimmung zur Bildung eines Verwaltungsbezirks ist folglich nicht erforderlich. Die gegen den Willen einer Gemeinde erfolgte Einbeziehung in einen Verwaltungsbezirk kann nur dann angefochten werden, wenn die Voraussetzungen für die Betreuung durch einen gemeinsamen Fachbeamten nicht gegeben sind (Kunze-Schmid: aaO. § 70 Erl. I, 2). Die Anfechtung richtet sich gegen den Landkreis als der Körperschaft, die die Einbeziehung der Gemeinde in einen bestimmten Verwaltungsbezirk angeordnet hat. Diese Anordnung ist als Verwaltungsakt anzusehen, durch den die Gemeinde betroffen wird (Köhler: Verwaltungsgerichtsordnung, Komm., Berlin-Frankfurt, 1960 § 42 Anm. A III, 4; A IX, 4a). Gegen den Verwaltungsakt kann die Gemeinde gem. § 42 Verwaltungsgerichtsordnung Anfechtungsklage oder gem. § 43 Verwaltungsgerichtsordnung Feststellungsklage erheben. Die Anfechtungsklage kann erst erhoben werden, wenn in einem Vorverfahren die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes nachgeprüft worden ist (§ 68 bw.GO); das Vorverfahren wird durch die Erhebung des Widerspruchs eingeleitet (§ 69 Verwaltungsgerichtsordnung). Mit der Feststellungsklage kann die Feststellung der Nichtigkeit der Einbeziehung in einen Verwaltungsbezirk begehrt werden; der Nachweis eines berechtigten Interesses an baldiger Feststellung ist hierfür nicht erforderlich (§ 43 Verwaltungsgerichtsordnung). Es handelt sich nicht um einen unzulässigen "Insichprozeß", da es sich nicht um einen Rechtsstreit verschiedener Behörden eines und desselben Rechtsträgers innerhalb der gleichen einheitlichen Verwaltung gegeneinander handelt; vielmehr stehen hier auf der Kläger- und Beklagtenseite verschiedene "Beteiligte" (Köhler: aaO. § 61 Anm. VIII, 1, 2; Vorbem. VII 4, 5 vor §§ 42/43).

2) 1. RdErl. zu § 71; Kunze-Schmid: § 71 Erl. III, 1

Regel zwei Gemeinden,¹⁾ von denen eine meist erheblich größer ist. Erforderlich ist lediglich, daß der in einer weiteren Gemeinde gewählte Bürgermeister zur Übernahme eines weiteren Amtes die beamtenrechtliche Genehmigung der Aufsichtsbehörde als der Stelle beantragt, die die Aufgaben der obersten Dienstbehörde wahrnimmt (vgl. § 47, Abs. 7 Ziff. 2 bw.GO). Bei der Erteilung oder Versagung dieser Genehmigung ist nach dem Beamtenrecht zu prüfen, ob die mehreren Ämter ordnungsgemäß nebeneinander versehen werden können. Die Rechtsaufsichtsbehörde wird die Genehmigung für die Übernahme eines weiteren Amtes als Bürgermeister, bei der die Voraussetzungen des § 73 GO gegeben sind, nur versagen können, wenn ganz besondere beamtenrechtliche Gründe vorliegen. Einen Rechtsanspruch auf die Berücksichtigung ihrer Wünsche haben die Gemeinden nicht, solange sich die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht als Überschreitung des pflichtgemäß einzuhaltenden Ermessensspielraumes darstellt.²⁾

Zur Bildung eines Bürgermeistereibezirks ist gem. § 74 Abs. I S. 1 bw.GO eine Vereinbarung mehrerer Gemeinden erforderlich; diese unterliegt der rechtlichen Nachprüfung durch die Rechtsaufsichtsbehörde. Das hielt man für erforderlich, "weil die Vereinbarung außerordentlich schwierig sei und eine Fülle von Rechtsfragen aufwerfe".³⁾ Die Mitwirkung der Rechtsaufsichtsbehörde ist somit bei der Bildung eines Bürgermeistereibezirks auf die Prüfung von Rechtsfragen beschränkt. Umstritten war bei der Beratung des Entwurfs der baden-württembergischen Gemeindeordnung die Verteilung der Kosten für den Aufwand des gemeinsamen Fachbeamten. Die von einem

1) Vgl. Übersicht Vc am Schluß der Arbeit

2) Vgl. 1.RdErl. Ziff. 3 zu § 73 bw.GO;
Eröhner-Göbel: aaO. § 7o Erl. 2

3) Min.Rat Meyer-Königs: Protokoll der Sitzung des Verwaltungsausschusses vom 24.2.1955, Aussprache zu § 75

Teil der Abgeordneten geforderte Kostenbeteiligung des Landes¹⁾ lehnte Finanzminister Dr. Frank mit der Begründung ab, die Gemeinden würden für die Erledigung staatlicher Weisungsaufgaben durch den inneren Finanzausgleich und durch die im Rahmen dieser Regelung den Gemeinden zufließenden Finanzausgleichszuweisungen entschädigt. Man könne nicht erneut in die Finanzausgleichsregelung eingreifen und sie zum Nachteil des Landes verändern; ferner sei eine Kostenbeteiligung des Landes weder in den württembergischen Gemeindeordnungen von 1906 und 1930 noch in der Gemeindeordnung für Württemberg-Hohenzollern von 1947 vorgesehen gewesen.²⁾

Schließlich einigte man sich auf die Fassung des Gesetzes, wonach nur noch 2/3 des Aufwandes aller gemeinsamen Fachbeamten eines Landkreises nach einem durch Kreissatzung festzusetzenden angemessenen Schlüssel auf die betreuten Gemeinden umgelegt werden (§ 72 Abs. I bw.GO); 1/3 trägt im Gegensatz zur bisherigen Regelung in Württemberg der Landkreis als Anstellungskörperschaft im Rahmen seiner Ausgleichsfunktion gem. § 1 Abs. I LKrO.³⁾ Ferner trägt der Landkreis den nach der Zuruhesetzung eines gemeinsamen Fachbeamten erwachsenden und den bei einer längeren als sechsmonatigen Erkrankung entstehenden Aufwand (§ 72 Abs. II bw.GO) endgültig.

Bei der Festlegung des Verteilerschlüssels für die betreuten Gemeinden ist ein Teil des Aufwandes nach den jeweils für die Kreisumlage maßgebenden Vorschriften (Steuerkraftsumme) und der andere Teil nach der zeitlichen Inanspruchnahme des gemeinsamen Fachbeamten umzulegen (§ 13 Abs. I der I.DVO zur

1) Abg. Lange (Landtagsprotokolle a.a.O. S. 3543, 3272 ff) führte aus, daß die erheblich zugenommenen staatlichen Weisungsaufgaben von den Gemeinden erledigt werden müßten, daß der Staat das allergrößte Interesse an einer fachlich guten Betreuung kleiner Gemeinden habe und daß er durch die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten erhebliche Kosten für Dienst- und Gemeindeaufsicht einspare.

2) Landtagsprotokolle aaO. S. 3543, 3272 ff.

3) Kunze-Schmid: aaO. § 72 Erl. I, 1.

bw.GO).¹⁾

Besorgt ein gemeinsamer Fachbeamter auch Aufgaben des Landkreises (vgl. § 71 Abs. II S. 3 bw.GO), so ist der Teil des Aufwandes, der der dienstlichen Inanspruchnahme für diese Aufgaben entspricht, vorher von der Gesamtumlage auszuscheiden (§ 72 Abs. I S. 2 bw.GO). Zum Aufwand gehören die gesamten persönlichen und sachlichen Kosten für gemeinsame Fachbeamte, die durch ihre Tätigkeit entstehen.²⁾

Die Verteilung des persönlichen Aufwandes für Bürgermeister in mehreren Gemeinden ist gem. § 14 der I.DVO zur GO durch Vereinbarung zu regeln. Kommt keine Einigung zustande, ist der Aufwand anteilmäßig im Verhältnis der Einwohnerzahlen³⁾ von den einzelnen Gemeinden zu tragen. Ein gemeinsamer sachlicher

-
- 1) Durch die Berücksichtigung von Eigenleistungen der Gemeindeverwaltungen soll ein Anreiz dafür geschaffen werden, daß die Gemeinden in möglichst weitem Umfang ihre Geschäfte durch die vorhandenen Kräfte erledigen lassen, und dadurch der gemeinsame Fachbeamte entlastet wird und nur in dem unbedingt notwendigen Umfang zum Einsatz kommt
(Kunze-Schmid: aaO. § 72 Erl. I,3)
Vgl. auch 1.RdErl. zu § 72; Übersicht V a am Schluß der Arbeit
 - 2) Persönliche Kosten sind insbesondere: Bezüge des gemeinsamen Fachbeamten und der bei ihm beschäftigten Hilfs- und Schreibkräfte, Umlagen an die gemeindlichen Pensionskassen, Arbeitgeberanteile der Sozialversicherung und der Zusatzversorgung der Angestellten, Trennungsentschädigung und Beihilfen;
Sachliche Kosten sind insbesondere: Aufwendungen für die Diensträume, Geschäftsbedürfnisse, Anschaffungen von Dienstwagen und ihre Haltung, Reisekosten und Umzugskostenvergütung u.ä. (vgl. 1.RdErl. zu § 72).
 - 3) Auf die Festlegung eines "angemessenen" Schlüssels wie bei der Verteilung des Aufwands eines gemeinsamen Fachbeamten konnte man hier verzichten, weil einmal nur mehrere - in der Regel zwei - Gemeinden und nicht der Landkreis beteiligt sind und zum andern, weil die Inanspruchnahme des gemeinsamen Bürgermeisters nicht so unterschiedlich ist wie beim gemeinsamen Fachbeamten, der die einzelne Gemeinde je nach Bedarf und Notwendigkeit betreut.

Aufwand, dessen Verteilung zu regeln wäre, entsteht kaum, da keine Gemeinsamkeit der Verwaltung in den beteiligten Gemeinden geschaffen wird.

Über die Verteilung des Aufwandes einer Bürgermeisterei sagt die bw.GO nichts. Im 1.RdErl. zu § 74 wird lediglich ausgeführt, daß durch die Vereinbarung unter Wegfall der bisherigen einzelnen Bürgermeisterstellen in den einzelnen Gemeinden eine gemeinsame neue Stelle geschaffen wird, die in der Stellensatzung jeder beteiligten Gemeinde (vgl. § 67 Abs. I bw.GO) als Stelle des gemeinschaftlichen Bürgermeisters der Bürgermeisterei unter Angabe des auf die Gemeinde entfallenden Besoldungsteils aufzuführen ist. Der angemessene Maßstab für die Bemessung dürfte, wenn sie nicht in der Vereinbarung festgelegt wird, auch hier das Verhältnis der Einwohnerzahlen der beteiligten Gemeinden sein.¹⁾

IV. Rechtsstellung, Rechte und Pflichten des gemeinsamen Fachbeamten, des Bürgermeisters in mehreren Gemeinden und des Bürgermeisters einer Bürgermeisterei.

1. Die beamtenrechtliche Stellung.

Der gemeinsame Fachbeamte ist Beamter des Landkreises. Eine Beschäftigung im Angestelltenverhältnis kann grundsätzlich nicht in Betracht kommen, da die dauernde Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ein öffentlichrechtliches Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenrechtsverhältnis) verlangt (vgl. § 40 LKro i.V.m. § 67 Abs. II bw.GO).

Der gemeinsame Fachbeamte ist kein Organ der Gemeindeaufsicht; das wäre mit seinem Aufgabenkreis nicht zu vereinbaren und würde das notwendige Vertrauensverhältnis stören. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann ihm daher auch keine Weisungen und Auf-

1) Zweifelhaft ist, ob dieser Maßstab auch dann angemessen ist, wenn Verwaltungseinrichtungen zusammengelegt werden, denn dann sind die Gemeinden benachteiligt, denen die Verwaltungseinrichtungen genommen werden. Auf jeden Fall ist es angebracht, die Verteilung des Aufwandes in der Vereinbarung zu regeln. Kunze-Schmid: aaO. § 74 Erl. II, 3

träge erteilen. Auch gegenüber dem Landkreis als Kommunalbehörde und Anstellungskörperschaft hat der gemeinsame Fachbeamte eine gewisse Selbständigkeit; der Landrat übt nur die allgemeine Dienstaufsicht aus, kann ihm aber keine Weisungen über die Art der Erledigung einzelner Geschäfte erteilen.¹⁾

Gemäß § 60 LKrO i.V.m. § 143 Abs. I,II bw.GO ist für den voll beanspruchten gemeinsamen Fachbeamten vom Landkreis eine Planstelle einzurichten; er kann zum Beamten auf Lebenszeit oder - ausnahmsweise - auch auf Zeit ernannt werden. Das gilt auch für die Beamten, die nur unter Hinzuziehung von Aufgaben des Landkreises voll in Anspruch genommen sind. Ihre Besoldung erfolgt fast ausschließlich nach Stellensatzung A 10 oder A 11.²⁾ Der nicht voll beanspruchte gemeinsame Fachbeamte ist als nicht planmäßiger Beamter zum Beamten auf Widerruf zu ernennen (§ 60 LKrO i.V.m. § 143 Abs. III bw.GO).³⁾

Zur Übernahme der Tätigkeit als nicht voll beschäftigter ge-

1) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 6 u.7;
Biesinger: aaO. S. 60, 61

2) Vgl. Übersicht V a am Schluß der Arbeit

3) Das steht nicht in Widerspruch zu dem in diesen Bestimmungen ausgedrückten Grundsatz, daß ein Beamtenverhältnis auf Widerruf nur für die Wahrnehmung "vorübergehender Aufgaben" zu begründen ist. Die bw.GO geht grundsätzlich davon aus, daß der gemeinsame Fachbeamte als voll beanspruchter Beamter anzustellen ist, die Anstellung eines nicht voll beanspruchten Beamten betrachtet sie nur als vorübergehende Lösung.

Kunze-Schmid: aaO. § 71 Erl. III, 3

In der Regel handelt es sich um die Betreuung einer kleineren Gemeinde durch den Fachbürgermeister (oder Gemeindefachbeamten) einer benachbarten Gemeinde. Damit kann oft die niedrige Bewertung der Stelle des Hauptamtes dieses Beamten ausgeglichen und ein gewisser Anreiz zum Verbleiben oder zur Übernahme solcher Stellen geschaffen werden.

meinsamer Fachbeamter¹⁾ bedarf er, wenn er bereits in einem Beamtenverhältnis steht, nach den beamtenrechtlichen Vorschriften der Zustimmung seiner obersten Dienstbehörde.²⁾ Seine Tätigkeit als nicht voll beanspruchter gemeinsamer Fachbeamter des Landkreises und seine gleichzeitige Tätigkeit als Bürgermeister bilden kein Hindernis i.S. von § 46 Abs. II bw.GO.

Die Bezeichnung "gemeinsamer Fachbeamter" ist keine Amts- sondern eine Funktionsbezeichnung.³⁾ Unter entsprechender Anwendung des § 142 Abs. II bw.GO kann diesen Beamten durch die Stellensatzung des Landkreises aber die Amtsbezeichnung entsprechend ihrer Besoldungsgruppe gegeben werden, z.Bsp.

-
- 1) Es liegt kein Fall von Haupt- und Nebenamt, sondern ein Doppelbeamtenverhältnis vor, weil es sich um verschiedene Dienstherren handelt (1.RdErl. zu § 71). Diese Begründung wird in der Württembergischen Gemeinde-Zeitung (WGZ) 1956, S. 33 als nicht ganz einleuchtend bezeichnet, weil in den einschlägigen beamtenrechtlichen Vorschriften für den Begriff "Nebenamt" nicht gefordert werde, daß es neben dem Hauptamt für den gleichen Dienstherren ausgeübt wird. Allerdings wird in dieser Stellungnahme nicht verkannt, daß für die Begründung des Beamtenverhältnisses auf Widerruf als nicht voll beanspruchter gemeinsamer Fachbeamter dem Bürgermeister eine entsprechende Ernennungsurkunde durch den Landkreis auszuhändigen ist. Der entscheidende Gesichtspunkt für die Annahme eines Doppelbeamtenverhältnisses ist aber, daß durch die Bestellung eines Bürgermeisters zu einem nicht voll beanspruchten gemeinsamen Fachbeamten rechtlich gesehen zwei voneinander unabhängige Beamtenverhältnisse geschaffen werden. So auch Kunze-Schmid (§ 71 Erl.III,2), der besonders betont, daß ein Doppelbeamtenverhältnis zwar im allgemeinen unerwünscht, aber auf Grund der Spezialvorschrift des Abs. III unabhängig von einer etwaigen späteren allgemeinen Regelung des Doppelbeamtenverhältnisses durch das Beamtenrecht zulässig sei.
 - 2) Das ist beim Bürgermeister die Rechtsaufsichtsbehörde (§ 42 Abs. VII Ziff. 2 bw.GO) und bei sonstigen Gemeindefachbeamten der Bürgermeister (§ 44 Abs. IV bw.GO).
 - 3) Württ.-Gem.Zeitg. 1956 S. 33

Verwaltungsinspektor oder Verwaltungsamtman. ¹⁾

Auch für den gemeinsamen Fachbeamten gelten die allgemeinen Beamtenpflichten, insbesondere die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, die Gehorsampflicht, die Residenzpflicht, das Mitwirkungsverbot bei Interessenkollisionen, das Verbot von Nebentätigkeiten ohne Genehmigung, das Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen usw. Darüberhinaus gelten für ihn die allgemeine Treuepflicht, die Pflicht zur uneigennütigen und verantwortungsbewußten Wahrnehmung seiner Aufgaben und zur gewissenhaften Amtsführung sowie zur gleichmäßigen Wahrnehmung der Interessen aller von ihm betreuten Gemeinden.

Der Bürgermeister galt vor 1933 als (mittelbarer) Staatsbeamter; aber nur für den übertragenen Wirkungskreis. Nach der DGO von 1935 waren sowohl der hauptamtliche als auch der ehrenamtliche Bürgermeister (mittelbare) Reichsbeamte i.S. des Beamtengesetzes ohne Rücksicht auf ihren Wirkungskreis. ²⁾

Heute gilt Landesbeamtenrecht. Nach § 42 i.V.m. §§ 73, 74 bw.GO ist der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und der einer

1) Kunze-Schmid: aaO. Erl. I, 5 zu § 68

Vermieden werden sollte die Bezeichnung Kreisinspektor oder Kreisamtman, weil der gemeinsame Fachbeamte funktionsmäßig nicht der Landkreisverwaltung, sondern der Gemeindeverwaltung dient (WGZ 1956, S. 33)
Der Regierungsentwurf bezeichnete ihn noch als Kreisfachbeamten, aber schon in den Ausschußsitzungen entschied man sich für die neutralere Bezeichnung "gemeinsamer Fachbeamter" (Zusammenfassung der Ausschußberichte aaO. Anm. zu § 70)

2) Albert Müller: Die Rechtsstellung des Bürgermeisters, Diss. 1950 S. 64 ff.

Bürgermeisterei in der Regel besoldeter Wahlbeamter¹⁾ auf Zeit.

Neuerdings ist die Frage aufgetaucht, ob der Bürgermeister in Baden-Württemberg überhaupt noch Beamter i.S. des Beamtengesetzes sein kann;²⁾ denn nach dem früheren Recht (§ 27 Abs. I DBG; Ausf. Anw. zu § 41 DGO; Art. 14 Abs. II des Ges. Nr. 36, Beamtenges. für Württbg.-Baden v. 19.11.1946 - Reg. Bl. S. 249 - nebst Änderungen) und dem Beamtenrahmenrecht des Bundes (5 Abs. II BRRG) kann man nur durch Aushändigung einer Ernennungsurkunde unter Beachtung entsprechender Formvorschriften Beamter werden. In Baden-Württemberg wird der Bürgermeister jedoch nicht ernannt, sondern sein Dienstverhältnis wird durch die Wahl der Gemeindeglieder begründet. Mit Recht weist aber Diebold³⁾ darauf hin, "daß der Bürgermeister in Baden-Württemberg geradezu der Prototyp des Ge-

1) Fraglich ist, ob auch die Wahl eines ehrenamtlichen Bürgermeisters in mehreren Gemeinden zulässig ist. Aus § 73 i.V.m. § 42 Abs. II bw.GO ist ein solches Verbot nicht zu entnehmen, denn auch der ehrenamtliche Bürgermeister ist Bürgermeister i.S. des § 73. Zwar stellt der § 42 Abs. II S. 2 bw.GO ganz auf die Einzelgemeinde ab und begrenzt die Einwohnerzahl auf 1 500; der Bürgermeister mehrerer Gemeinden wird aber von jeder Gemeinde selbständig gewählt, er verwaltet die Gemeinden in Personal- nicht in Realunion, so daß für ihn grundsätzlich nicht die Begrenzung der Einwohnerzahl auf 1 500 sondern auf 6 000 (§ 73 bw.GO) maßgebend sein muß. Das bereits zitierte Urteil des bad.-württ. Staatsgerichtshofes vom 30.5.1959 (vgl. S. 38) betont gerade die Bedeutung der Personalhoheit der Gemeinden, und daß auch ein Nichtfachmann zum Bürgermeister in mehreren Gemeinden gewählt werden kann. Wenn sich ein solcher findet und ehrenamtlich tätig sein will, dann muß auch die Rechtsaufsichtsbehörde, wenn nicht ganz besondere beamtenrechtliche Bedenken entgegenstehen, die erforderliche Genehmigung erteilen (vgl. 1. RdErl. zu § 73). Auch für den gemeinschaftlichen Bürgermeister einer Bürgermeisterei kann gemäß §§ 74 i.V.m. § 42 Abs. II bw.GO nichts anderes gelten. Steht man allerdings auf dem Standpunkt, daß er nach wie vor die Befähigung zum Gemeindefachbeamten haben muß (vgl. S. 41, Fußnote 1), so ist wohl kaum ein Fall denkbar, daß sich ein Gemeindefachbeamter zum ehrenamtlichen Bürgermeister wählen läßt. Allerdings dürfte hier die Grenze der Einwohnerzahl des § 42 Abs. II S. 2 bw.GO von 1 500 maßgebend sein, da der Bürgermeister einer Bürgermeisterei die Gemeinden in Realunion verwaltet.

2) Diebold: Zur kommunalpolitischen Lage in WGZ 1959, S. 180

3) Diebold: aaO. S. 180

meindebeamten ist und es irgendwie stil- und sinnwidrig ist, dem Bürgermeister aus formalrechtlichen Überlegungen die Beamteneigenschaft entziehen zu wollen." Seine Legitimation durch Volkswahl ist stärker als durch einen förmlichen Ernennungsakt, schon deshalb muß er als Beamter - wenn auch eigener Art - gelten.¹⁾

Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und der Bürgermeister einer Bürgermeisterei sind somit als besoldete Wahlbeamte anzusehen, auf die gem. § 42 Abs. VII S. 1 bw.GO die für Gemeindebeamte allgemein geltenden Vorschriften - also gem. § 142 Abs. I bw.GO die für Landesbeamte - insoweit Anwendung finden, als nicht besondere Vorschriften für die Gemeindebeamten bestehen oder erlassen werden. Das gilt gem. § 146 Abs. I bw.GO auch für das Disziplinarrecht.

Insbesondere gelten auch für sie die allgemeinen Beamtenpflichten wie für den gemeinsamen Fachbeamten. Als besondere Dienstpflichten des Bürgermeisters bezeichnet die Gemeindeordnung in § 52 i.V.m. §§ 17 Abs. I-III u. 18 bw.GO die uneigennützig und verantwortungsbewußte Wahrnehmung der ihm übertragenen Geschäfte, Verschwiegenheit über alle geheimzuhaltenden Angelegenheiten, die Nichtgeltendmachung von Ansprüchen und Interessen eines andern gegen die Gemeinde und die Nichtmitwirkung bei Entscheidungen, die ihm oder bestimmten Personen einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil bringen.

Der Bürgermeister hat keinen Vorgesetzten und keinen Dienstvorgesetzten,²⁾ weder der Gemeinderat noch die Rechtsaufsichtsbehörde sind dies. Zwar unterliegt er in seiner Amtsführung der Fachaufsicht, jedoch nicht in persönlicher Hin-

1) Auch Seeger: Der Bürgermeister, seine Stellung und seine Aufgaben, Stuttgart 1960, S. 10 bezeichnet ihn als einen besonders gearteten, in mancher Beziehung von den übrigen Beamtenverhältnissen abweichenden Beamtentyp *sui generis*. Vgl. auch Albert Müller: aaO. S. 65

2) Da die Gemeindeorgane nach der bad.-Württ.Gemeindeordnung - anders als nach der nordrh.-westf.GO - gleichberechtigt nebeneinander stehen, ist auch der Rat nicht Vorgesetzter des Bürgermeisters und kann ihm keine sachlichen Weisungen erteilen, auch nicht die Rechtsaufsichtsbehörde.
Kunze-Schmid: aaO. § 42 Erl. VII,3; Seeger: aaO. S. 11

sicht einer Dienstaufsicht wie die übrigen Beamten. Lediglich die disziplinarrechtlichen Befugnisse des Dienstvorgesetzten sowie die Aufgaben der für die Ernennung zuständigen Stelle und der obersten Dienstbehörde nimmt die Rechtsaufsichtsbehörde wahr (§§ 42 Abs. VII Ziff. 2, 146 Abs. III bw.GO). Die Besoldung der hauptamtlichen Bürgermeister richtet sich nach dem neugestalteten Gesetz über die Dienstbezüge der besoldeten Bürgermeister und der Beigeordneten vom 1.2.1960 (Ges.Bl. S. 7). Der besoldete Bürgermeister erhält neben Orts- und Kinderzuschlag ein Grundgehalt, dessen Höhe sich grundsätzlich nach der Einwohnerzahl seiner Gemeinde richtet und innerhalb eines gesetzlich festgelegten Grundgehalt-rahmens vom Gemeinderat festgesetzt wird. Bürgermeister, die mehrere Gemeinden verwalten, erhalten gem. § 3 Abs. I dieses Gesetzes einheitliche Dienstbezüge, die sich nach der Gesamteinwohnerzahl aller von ihnen verwalteten Gemeinden richten. Zum Grundgehalt kommt noch die Dienst- und Aufwandsentschädigung in Höhe von 15 % des Grundgehalts hinzu. Die Versorgung richtet sich wie bei den übrigen Gemeindebeamten nach § 145 Abs. IV bw.GO, also nach den für die Versorgung der Landesbeamten in den einzelnen Landesteilen geltenden Vorschriften, soweit nicht besondere Vorschriften bestehen.¹⁾ Die ehrenamtlichen Bürgermeister erhalten Aufwandsentschädigung nach dem Gesetz über die Aufwandsentschädigung der ehrenamtlichen Bürgermeister vom 11.11.1957 i.d.Fassung des § 18 Bürgermeister - Dienstbezügegesetz (Ges.Bl. S. 133). Danach hat jeder ehrenamtliche Bürgermeister einen gesetzlichen Anspruch auf gewisse Mindestbeträge²⁾, die sicherstellen sollen, daß auch in den kleinen Gemeinden zu den schweren und verantwortungsvollen Aufgaben des Bürgermeisters

1) Vgl. Seeger: aaO. S. 24

Die Bestimmungen über den Eintritt von Gemeindebeamten in den Ruhestand wegen Erreichung der Altersgrenze gelten jedoch nicht für Bürgermeister (§ 42 Abs. VII Ziff. 1 bw.GO).

2) Auch hier hat der Gesetzgeber eine Staffelung vorgenommen, um die Verwaltungsintensität, die unterschiedliche Inanspruchnahme oder die Mitübernahme von Geschäften des Ratsschreibers berücksichtigen zu können.

nicht noch die finanzielle Belastung hinzutritt.¹⁾ Die Festsetzung der Höhe der Aufwandsentschädigung erfolgt ebenfalls durch den Gemeinderat; auf ein Ruhegehalt hat der ehrenamtliche Bürgermeister keinen Anspruch.

2. Die Anstellung

a) die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen.

Der gemeinsame Fachbeamte ist eine Pflichteinrichtung für alle Gemeinden, die keinen eigenen Gemeindefachbeamten haben oder deren Bürgermeister nicht die Befähigung zum Gemeindefachbeamten hat. Im früheren Lande Württemberg wurde schon frühzeitig auf eine gute Fachausbildung der Kommunalbeamten besonderer Wert gelegt.²⁾ Welche Bedeutung der Tätigkeit des gemeinsamen Fachbeamten auch heute beigemessen wird, zeigt sich darin, daß von ihm die Befähigung zum höheren und gehobenen Verwaltungs-, Justiz- oder Finanzdienst³⁾ oder zum Richteramt gefordert wird. Die bisherigen Verwaltungsaktuariere im Bereich des früheren Landes Württemberg-Hohenzollern und des Landesbezirks Württemberg des früheren Landes Württemberg-Baden sind kraft Gesetzes gemeinsame Fachbeamte i.S. des § 69 bw.GO (§ 139 Abs. I bw.GO), ohne daß es eines Nachweises ihrer fachlichen Befähigung bedarf. Der gemeinsame Fachbeamte muß das 28. Lebensjahr vollendet haben. Sein Amt verlangt hohe persönliche Eigenschaften, ein umfassendes Wissen und eine langjährige praktische Erfahrung.⁴⁾ Im übrigen gelten für die persönlichen Voraussetzungen seiner Anstellung die allgemein für Beamte geltenden Vorschriften des Beamtenrechts.

Wählbar zum Bürgermeister in mehreren Gemeinden und zum Bürgermeister einer Bürgermeisterei ist jeder Deutsche (vgl. Art. 116 GG), der am Wahltag das 25. Lebensjahr vollendet hat und die bürgerlichen Ehrenrechte besitzt (§ 46 Abs. I bw.GO). Eine

1) Vgl. "Die Gemeinde" 1957, S. 177

2) Schon die Kgl. VO vom 10.2.1837 (Reg.Bl. S. 81) führte die einheitliche und gemeinsame Ausbildung und Prüfung für den Staats- und Körperschaftsdienst des gehobenen Verwaltungsdienstes ein.

Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. I, 1

3) Vgl. Kunze-Schmid: aaO. § 68 Erl. I, 2

4) Biesinger: aaO. S. 78

fachliche Qualifikation wird nicht als Voraussetzung für die Wählbarkeit verlangt,¹⁾ weder für den hauptamtlich noch für den ehrenamtlich tätigen Bürgermeister. Nur der Bürgermeister einer Bürgermeisterei muß gem. § 74 Abs. II S. 1 bw.GO noch die Qualifikation eines Gemeindefachbeamten haben; er muß also wie der gemeinsame Fachbeamte die Befähigung zum höheren oder gehobenen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt haben.²⁾ Nicht wählbar sind Personen, die gem. § 28 Abs. II bw.GO nicht in den Gemeinderat gewählt werden können. Bedienstete der Rechtsaufsichtsbehörde, des Landratsamtes und des Landkreises können nicht gleichzeitig Bürgermeister sein; es sei denn, sie sind als gemeinsame Fachbeamte nicht voll beansprucht (§ 46 Abs. II bw.GO). Auch kann der Bürgermeister nicht gleichzeitig eine andere Planstelle in einer seiner Gemeinden innehaben oder deren sonstiger Bediensteter sein (§ 46 Abs. III bw.GO).³⁾

b) der Wahlakt bzw. die Ernennung.

Eine Wahl des gemeinsamen Fachbeamten durch den Gemeinderat oder gar durch die Gemeindebürger erfolgt nicht; er wird vom Kreistag bestellt.⁴⁾ Allen Gemeinden des von ihm betreuten Verwaltungsbezirks muß jedoch Gelegenheit gegeben werden, Stellung zu nehmen (§ 71 Abs. II S. 1 bw.GO). An sie ist der Kreistag aber rechtlich nicht gebunden. Eine Verpflichtung des Kreises zur Ausschreibung freier Stellen besteht ebenfalls nicht.⁵⁾ Der Bürgermeister wird von den Gemeindebürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt und zwar der Bürgermeister in mehreren Gemeinden durch getrennte Wahlen in jeder Gemeinde (§ 45 Abs. I i.V.m. § 73 Abs. I S. 2 bw.GO) und der gemeinschaftliche Bürgermeister einer Bürgermeisterei durch gleichzeitige und gemein-

1) Sie kann auch nicht etwa vom Gemeinderat (bei der Ausschreibung) als zwingend festgesetzt werden.

2) Kunze-Schmid: aaO. Erl. I, 2 zu § 68; es ist allerdings zweifelhaft, ob § 74 Abs. II 1. Halbs. noch Anwendung findet (vgl. S. 43, Fußnote 1)

3) Seeger: aaO. S. 6

4) Diese Zuständigkeit ergibt sich aus § 15 S. 2 LKrO, weil der gemeinsame Fachbeamte nach seinen Funktionen zu den leitenden Beamten gerechnet werden muß (Kunze-Schmid: § 71 Erl. II, 1)

5) Kunze-Schmid: aaO. § 71 Erl. II, 1

same Wahl in allen Gemeinden der Bürgermeisterei (§§ 45 Abs. I i.V.m. § 74 Abs. II S. 1 bw.GO). Daher kann der Bürgermeister in mehreren Gemeinden für verschiedene Amtszeiten, letzterer jedoch nur auf dieselbe Amtszeit gewählt werden. Da die Verwaltung mehrerer Gemeinden durch einen Bürgermeister nicht eine Vereinbarung wie bei der Bildung einer Bürgermeisterei voraussetzt, kann ein Bürgermeister selbst gegen den Willen des Gemeinderats in einer Gemeinde gewählt werden.¹⁾ In Gemeinden mit mehr als 1 000 Einwohnern hat gem. § 47 Abs. II bw.GO eine rechtzeitige öffentliche Ausschreibung der Stelle vorzugehen. Den Bewerbern soll Gelegenheit gegeben werden, sich den Bürgern in öffentlicher Versammlung vorzustellen.

Die Wahlen werden nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl durchgeführt. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen, mindestens jedoch $\frac{1}{3}$ der Stimmen aller Wahlberechtigten erhalten hat (§ 45 Abs. I S. 2,3 bw.GO). Erhält kein Bewerber die erforderliche Stimmenzahl, so ist eine erneute Wahl ohne vorherige Stellenausschreibung anzusetzen. Diesmal entscheidet die höchste Stimmenzahl und bei Stimmengleichheit das Los (§ 45 Abs. II bw.GO).

Die Amtszeit des Bürgermeisters beträgt 8 Jahre, bei un- mittelbarer Wiederwahl nach Ablauf der Amtszeit 12 Jahre (§ 42 Abs. IV bw.GO). Das an Lebensjahren älteste Mitglied des Gemeinderats vereidigt und verpflichtet den Bürgermeister in öffentlicher Sitzung im Namen des Gemeinderats.²⁾ Mit dem Amtsantritt beginnt das durch die rechtsgültige Wahl begründete Beamtenverhältnis (§ 42 Abs. III bw.GO).

1) Kunze-Schmid: aaO. § 73 Erl. I,2

2) Der Eid hat nach Art. 78 der Landesverfassung für Baden- Württemberg folgenden Wortlaut:

"Ich schwöre, daß ich mein Amt nach bestem Wissen und Können führen, Verfassung und Recht achten und verteidigen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde. So wahr mir Gott helfe."

Für die Verpflichtung empfiehlt der 1.RdErl. zu § 32 bw.GO folgenden Wortlaut:

"Ich gelobe, die Rechte der Gemeinde gewissenhaft zu wahren und ihr Wohl und das ihrer Einwohner nach Kräften zu fördern."

Die direkte Wahl des Bürgermeisters durch die Gemeindebürger die sonst nur noch in Bayern erfolgt, gibt dem Bürgermeister eine besonders starke und unabhängige Stellung. Eine Abwahl durch den Gemeinderat, wie sie teilweise in anderen Bundesländern möglich ist, ist nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung nicht zulässig. Die vorzeitige Beendigung seiner Amtszeit kann nur in einem Disziplinarverfahren oder in einem förmlichen Verfahren gem. § 128 bw.GO von der oberen Rechtsaufsichtsbehörde erklärt werden; letzteres dann, wenn der Bürgermeister den Anforderungen seines Amtes nicht gerecht wird und dadurch so erhebliche Mißstände in der Verwaltung eintreten, daß eine Weiterführung des Amtes im öffentlichen Interesse nicht vertretbar ist und andere Maßnahmen nicht ausreichen.¹⁾

3. Das Verhältnis zum Rat.

- a) Vorbereitende, ausführende und informatorische Betätigung außerhalb der Rats- und Ausschusssitzungen.

Der gemeinsame Fachbeamte ist in erster Linie Verwaltungsfachmann, der die Gemeinden seines Verwaltungsbezirks bei der Abwicklung besonders der rechtlich schwierigen Verwaltungsgeschäfte unterstützen soll. Sein Verhältnis zum Rat ist das eines Zuhörers, der sich informieren muß, und eines Beraters, wenn es gewünscht wird.

So sind die Vorbereitung von Gemeinderats- und Ausschusssitzungen und die Ausführung von Beschlüssen dieser Gremien allein Sache des Bürgermeisters; auch obliegt dem gemeinsamen Fachbeamten keine Informations- oder Unterrichtspflicht gegenüber dem Rat oder einem Ausschuß.

In der Praxis wird der Bürgermeister aber bei schwierigen und bedeutenden Angelegenheiten, die zur Beratung anstehen, und bei Ausführung der entsprechenden Beschlüsse stets den gemeinsamen Fachbeamten zu Rate ziehen. Ebenso wird er in rechtlich schwierigen Fällen nur Auskunft nach vorheriger Beratung mit dem gemeinsamen Fachbeamten erteilen können oder ihm die

1) Kunze-Schmid: aaO. § 42 Erl. IV, § 45 Erl. I, 1; ferner Seeger: aaO. S. 9

Auskunfterteilung selbst überlassen.

Nur bei den Haushaltsplan-, Steuer- und Rechnungsgeschäften bereitet der gemeinsame Fachbeamte die Beschlüsse selbst vor und übernimmt auch den Sachvortrag in den Gemeinderatssitzungen, da nur er die erforderliche Sachkunde besitzt.¹⁾

Viel enger ist das Verhältnis des Bürgermeisters zum Gemeinderat und zu den Ausschüssen, deren geborener Vorsitzender er ist. Als Bürgermeister in mehreren Gemeinden ist er Vorsitzender in jedem Gemeinderat und Ausschuß, und in einer Bürgermeisterei führt er daneben auch den Vorsitz bei den gemeinsamen Sitzungen.

Als Vorsitzender hat er umfassende Aufgaben und Befugnisse. Er hat die Sitzungen des Rats und der Ausschüsse rechtzeitig und gründlich vorzubereiten und nach seinem Ermessen unter Angabe von Tag, Zeit und Ort einzuberufen (§§ 43 Abs. I, 34 Abs. I, II, 35 Abs. I, 41 bw.GO). Nach § 34 Abs. I S. 3 bw.GO kann auch ein Drittel der Gemeinderäte eine Einberufung unter Angabe des Verhandlungsgegenstandes verlangen. Ferner hat er die Tagesordnung aufzustellen und bekanntzugeben. Auch die unverzügliche Vollziehung der Beschlüsse - also die tatsächliche und rechtliche Verwirklichung - obliegt ihm unter der Kontrolle des Rates. Er kann mit der Vollziehung auch Gemeindebedienstete beauftragen. Der Bürgermeister ist materiell an den Inhalt der vom Gemeinderat oder den Ausschüssen getroffenen Entscheidungen gebunden, wenn er auch im übrigen die Art des Vollzugs nach pflichtgemäßem Ermessen gestalten kann, soweit ein Ermessensspielraum gegeben ist. Er hat ferner gem. § 43 Abs. V bw.GO den Gemeinderat über alle wichtigen, die Gemeinde und ihre Verwaltung betreffenden Angelegenheiten (auch Weisungsaufgaben) zu unterrichten und muß auf Verlangen von einem Drittel der Gemeinderäte gem. § 24 Abs. III bw.GO den Gemeinderat über alle Angelegenheiten der Gemeinde unterrichten und Akteneinsicht gewähren.

1) Kunze-Schmid: § 69 Erl. III, 2

- b) Teilnahme an Sitzungen; Recht und Pflicht zur Beanstandung der Beschlüsse des Rats und der Ausschüsse; Eilentscheidungsrecht.

Um seine Aufgaben in den von ihm betreuten Gemeinden erfüllen zu können, muß der gemeinsame Fachbeamte die Möglichkeit haben, sich über alle die Gemeinden berührenden Angelegenheiten auf dem laufenden zu halten. Deshalb kann er gem. § 69 Abs. III, S. 1 bw.GO zu den Sitzungen des Gemeinderats eingeladen werden.¹⁾ Die Teilnahme ist zwar grundsätzlich in das Ermessen des gemeinsamen Fachbeamten gestellt; aus seiner Verpflichtung zur Beratung und Unterstützung des Gemeinderats und des Bürgermeisters ergibt sich aber auch die Pflicht, an allen Sitzungen teilzunehmen, bei denen eines dieser Organe seinen Rat verlangt und benötigt.²⁾ Er muß außerdem gem. § 69 Abs. III S. 2 bw.GO an allen Sitzungen teilnehmen, die der Beratung und Beschlußfassung über die Haushaltssatzung und Nachtragssatzungen sowie über die Anerkennung der Jahresrechnung dienen. Hier hat seine Abwesenheit zur Folge, daß diese Beschlüsse wegen Verstoßes gegen eine wesentliche Verfahrensvorschrift gesetzwidrig sind; sie dürfen vom Bürgermeister nicht vollzogen und müssen von der Rechtsaufsichtsbehörde beanstandet werden.³⁾ In den Sitzungen selbst hat der gemeinsame Fachbeamte keine beratende Stimme; formell kann er das Wort nur ergreifen, wenn er dazu aufgefordert wird.⁴⁾ Ein Widerspruchsrecht steht ihm ebenfalls nicht zu; dennoch gebietet ihm seine allgemeine Dienstpflicht, daß er den Gemeinderat auf gesetzwidrige oder auch nur nachteilige Beschlüsse aufmerksam macht.⁵⁾ Auch ein eigenes Eilentscheidungsrecht hat das Gesetz dem gemeinsamen Fachbeamten nicht zugestanden.

1) Der 1.RdErl. zu § 69 Ziff.4 empfiehlt, den Zeitpunkt der Sitzungen im Einvernehmen mit dem gemeinsamen Fachbeamten festzusetzen.

2) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. III,2

3) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. III,2

4) Nach dem Gesetz ist die Stellung des gemeinsamen Fachbeamten gegenüber dem Rat zwar schwach; in der Praxis wird sich das Vertrauensverhältnis und seine Sachkunde jedoch so auswirken, daß er praktisch mitberät.

Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. III,3

5) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. III,3

Dem Bürgermeister in mehreren Gemeinden und dem Bürgermeister einer Bürgermeisterei obliegt als Vorsitzendem die Leitung in den Sitzungen der Gemeinderäte und der Ausschüsse. Er eröffnet und schließt die Sitzungen (§ 36 bw.GO), kann den Sachvortrag selbst übernehmen oder Gemeindebedienstete damit beauftragen (§ 33 Abs. III bw.GO). Er hat bei den Abstimmungen und Wahlen selbst Stimmrecht, jedoch kommt ihm ein Stichentscheid bei Stimmengleichheit nicht zu (§ 37 Abs. VI bw.GO).

Der Bürgermeister leitet die Aussprache, kann Anträge entgegennehmen und zur Abstimmung bringen. Er handhabt die Ordnung und übt das Hausrecht aus (§ 36 Abs. I bw.GO); er rügt Verstöße der Gemeinderäte durch Ordnungsruf, durch Wortentziehung oder Verweisung aus dem Sitzungssaal (§ 36 Abs. III bw.GO), er kann eine Sitzung unterbrechen oder schließen. Der Bürgermeister sorgt für die Anfertigung einer Niederschrift, die er mit dem Schriftführer und zwei Gemeinderäten zu unterzeichnen hat (§ 38 bw.GO).

Eine wichtige Befugnis des Bürgermeisters als Vorsitzender des Gemeinderats ist seine Widerspruchspflicht und sein Widerspruchsrecht.¹⁾ Er muß Beschlüssen des Gemeinderats und der beschließenden Ausschüsse widersprechen, wenn er überzeugt ist, daß sie gesetzwidrig sind,²⁾ und er kann widersprechen, wenn

1) Das kann den Bürgermeister u.U. in eine unangenehme Konfliktslage mit den einzelnen Gemeinderäten bringen. Die Widerspruchspflicht ist aber nicht unzumutbar, da er sein Mandat unmittelbar vom Volk erhält, was ihm eine starke Organstellung und eine erhöhte Verantwortung gegenüber dem an der Verwaltung nur indirekt beteiligten Volk verschafft. Kunze-Schmid: § 43 Erl. II, 1

2) D.h., wenn sie mit Gesetz, Verordnung, Satzung oder einer sonstigen Norm des objektiven Rechts nicht vereinbar sind. Auch Ermessensmißbrauch und -überschreitung und ein Verstoß gegen eine rechtlich zulässige Anordnung oder Weisung der Aufsichtsbehörde sind gesetzwidrig. Die Widerspruchspflicht bei materiell oder formell gesetzwidrigen Beschlüssen gilt sowohl im Bereich der weisungsfreien als auch der weisungsgebundenen Aufgaben der Gemeinde. Unabhängig hiervon besteht noch das Beanstandungsrecht der Rechtsaufsichtsbehörde nach § 121 bw.GO.

Seeger: aaO. S. 32, 33

er der Auffassung ist, daß sie für die Gemeinde nachteilig sind¹⁾ (§ 43 Abs. II S. 1 bw.GO). Der Widerspruch muß spätestens innerhalb einer Woche nach Beschlußfassung ausgesprochen werden und hat aufschiebende Wirkung (§ 43 Abs. II, S. 2, 3 bw.GO). Gleichzeitig ist unter Angabe der Widerspruchsgründe eine neue Sitzung einzuberufen. Ist auch der erneute Beschluß gesetzwidrig, muß der Bürgermeister erneut widersprechen und unverzüglich die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde herbeiführen (§ 43 Abs. II, S. 4, 5 bw.GO).²⁾ Beanstandete, nur nachteilige Beschlüsse muß der Bürgermeister ausführen, wenn der Gemeinderat bei der erneuten Beratung bei seinem Beschluß bleibt.

Widerspruchsrecht und -pflicht beziehen sich auch auf die Beschlüsse von beschließenden Ausschüssen; auf einen Widerspruch hin berät und beschließt der Gemeinderat an Stelle des Ausschusses (§ 43 Abs. III bw.GO). Der Widerspruch kann nur vom Bürgermeister oder bei dessen rechtlicher oder tatsächlicher

1) Das sind nach Meinung von Seeger (aaO. S. 35) alle Beschlüsse, die in irgendeiner Weise irgendeinen Nachteil für die Gemeinde als Gebietskörperschaft oder die Gesundheit seiner Einwohner haben könnten; es genügt schon, wenn ein anderer Beschluß für die Gemeinde günstiger gewesen wäre.

Diese Auslegung erscheint zu weitreichend; richtiger und für die Praxis brauchbarer ist die Auslegung von Kunze-Schmid (§ 43 Erl. II, 2), der wesentliche negative Auswirkungen auf die Gemeindefinanzen, das Ansehen der Gemeindeverwaltung, den Frieden in der Gemeinde u.ä. für erforderlich hält und für nicht genügend ansieht, wenn der Bürgermeister eine andere Entscheidung nur für zweckmäßiger hält oder der Gemeinde durch den Beschluß nur irgendwelche geringfügigen Nachteile materieller oder immaterieller Art entstehen.

2) Gegen diese Entscheidung konnte der Gemeinderat bisher gem. § 125 bw.GO die Rechtsmittel der Beschwerde und die Verwaltungsklage erheben. Das gilt nicht mehr seit dem Inkrafttreten der Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960 (BGBl. 1960 I S. 17). Gemäß § 195 Abs. II Verwaltungsgerichtsordnung werden alle Vorschriften früherer Gesetze und Verordnungen, die den gleichen Gegenstand regeln, aufgehoben. Bei Anfechtungsklagen ist nunmehr gemäß §§ 42, 68, 69 Verwaltungsgerichtsordnung zunächst Widerspruch zu erheben.

Verhinderung von dessen allgemeinem Stellvertreter erhoben werden. Ein Ausschußvorsitzender kann nur dann wirksam Widerspruch erheben, wenn ihm das Recht hierzu ausdrücklich vom Bürgermeister übertragen worden ist (1.RdErl. zu § 43, Ziff. 2).

Eine weitere wichtige Funktion des Bürgermeisters ist sein Eilentscheidungsrecht, das vom Gemeinderat weder eingeschränkt noch aufgehoben werden kann. In allen dringenden Angelegenheiten, die an sich zur Zuständigkeit des Gemeinderates oder der beschließenden Ausschüsse gehören, deren Erledigung aber unverzüglich erfolgen muß und nicht ohne erhebliche Nachteile bis zu einer Gemeinderatssitzung aufgeschoben werden kann, entscheidet der Bürgermeister an Stelle des Gemeinderates oder der beschließenden Ausschüsse.¹⁾ Das gilt für den gesamten Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates, einschließlich des Satzungsrechts.²⁾ Der Bürgermeister kann durch eine Eilentscheidung in gleichem Umfang wie der Gemeinderat Ansprüche und Verpflichtungen rechtlicher, finanzieller, personeller oder sonstiger Art für die Gemeinde im Innen- und Außenverhältnis begründen.

Er hat die Gründe seiner Eilentscheidung und die Art der Erledigung unverzüglich dem Gemeinderat bzw. dem zuständigen beschließenden Ausschuß mitzuteilen (§ 43 Abs. IV S. 2 bw.GO). Die Eilentscheidung ist in jedem Fall mit ihrem Vollzug

1) Grundsätzlich ist der Bürgermeister nur berechtigt, nicht auch verpflichtet, Eilentscheidungen zu treffen. Aus seiner Amtspflicht zur gewissenhaften Amtsführung und zur Wahrung der Interessen der Gemeinde kann sich aber bei dringenden Tatbeständen durchaus eine Verpflichtung ergeben, rasch zu handeln und zu entscheiden. Im übrigen soll aber vom Eilentscheidungsrecht nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden, damit nicht auf diesem Wege die allgemeine Zuständigkeit des Gemeinderates auf den Bürgermeister verlagert wird.

Seeger: aaO. S. 35, 36; Kunze-Schmid: aaO. § 43, Erl.IV,2,3)

2) Meist wird es sich um Sofortmaßnahmen bei Unglücksfällen und Katastrophen oder bei plötzlichem Personenausfall handeln oder um die kurzfristige Erfassung günstiger Angebote u.ä.

Seeger: aaO. S. 37

wirksam.¹⁾

4. Wahrnehmung von Kommunalaufgaben in eigener Verantwortung.

- a) gesetzliche Zuständigkeit; insbesondere die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Erledigung von Pflichtaufgaben.

Die Gemeindeordnung stellt betont in den Vordergrund des gesetzlichen Aufgabenbereichs des gemeinsamen Fachbeamten, den er in eigener Verantwortung wahrzunehmen hat, seine beratende und unterstützende Funktion (§ 69 Abs. II S. 1 bw.GO). Er soll Berater, Helfer und Wegweiser in allen schwierigen Fragen des öffentlichen und bürgerlichen Rechts sein, gleichgültig, ob sie im Bereich der weisungsfreien oder weisungsgebundenen Aufgaben auftreten²⁾ oder Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit betreffen. Er muß den Gemeindeorganen - dem Gemeinderat und dem Bürgermeister³⁾ - auf Wunsch Rat in allen Angelegenheiten der Gemeinde erteilen, muß auf festgestellte Mißstände hinweisen und Abhilfemöglichkeiten aufzeigen. Es ist

- 1) Der Gemeinderat hat die Eilentscheidung zur Kenntnis zu nehmen. Er kann sie wie seine eigenen Beschlüsse nur dann ändern oder aufheben, wenn sie noch nicht vollzogen ist und keine Wirkung ausgelöst hat; bei Dauerwirkungen nur mit Wirkung für die Zukunft. Waren die Voraussetzungen für eine Eilentscheidung nicht gegeben, dann war der Bürgermeister sachlich nicht zuständig. Eingegangene Verpflichtungen sind jedoch verbindlich, weil die Vertretungsmacht des Bürgermeisters unbeschränkt ist. Nur Verwaltungsakte können wegen eines wesentlichen Verfahrensmangels als rechtswidrig angefochten werden.

Kunze-Schmid: aaO. § 43 Erl. IV, 3

- 2) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 1

- 3) Die Verpflichtung zur Beratung besteht nur gegenüber dem Gemeinderat als Kollegium, nicht gegenüber den einzelnen Ratsmitgliedern.

Die Beratung der einzelnen Gemeindebürger ist grundsätzlich Sache des Bürgermeisters; der gemeinsame Fachbeamte kann aber auf Wunsch unterstützend beraten und zu diesem Zweck sogar Sprechtag in den Gemeinden seines Bezirks abhalten.

Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 2

deshalb nicht zuviel gesagt, wenn man in ihm den Kommunalbeamten sieht," der sich eben um alles kümmert und dessen Aufgabe sich nicht im Ausführen von Gesetzen und Verordnungen erschöpft, sondern der stets selbst schöpferisch und gestaltend eingreift."¹⁾ Andererseits soll er sich aber hüten, die Gemeindeorgane zu beaufsichtigen oder gar zu bevormunden, da er ja die Gemeinde nur betreuen, also beraten und unterstützen soll und an der Willensbildung nicht beteiligt ist. Das erfordert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Gemeindeorganen und dem gemeinsamen Fachbeamten (vgl. 1.RdErl. zu § 69). Ferner besorgt der gemeinsame Fachbeamte - wie schon seit altersher der Verwaltungsaktuar in Württemberg - die Haushaltsplan-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte (§ 69 Abs. II S. 2 bw.GO). Diese für die Selbstverwaltung der Gemeinden wohl bedeutsamsten Aufgaben nehmen einen breiten Raum im Tätigkeitsfeld des gemeinsamen Fachbeamten ein. Was für Funktionen hierbei im einzelnen dem gemeinsamen Fachbeamten zukommen, ist im 1.RdErl. zu § 69, Ziff. 2 a-c zusammengestellt.²⁾ Diese Aufzählung ist aber nicht erschöpfend, da sich eine vollständige Aufzählung seiner Aufgaben auf diesen Gebieten kaum geben läßt. Hinzu kommen die Aufgaben, die ihm noch zusätzlich durch Gesetz übertragen sind.

1) Biesinger: aaO. S. 66

2) Dazu gehört vor allem der Entwurf der Haushaltssatzung (§ 99 bw.GO), des Haushaltsplanes (§ 100 bw.GO); nicht aber Vollzug der Haushaltssatzung oder die Anordnungsbefugnis (§ 104 bw.GO). Ferner hat der gemeinsame Fachbeamte Anträge auf Bewilligung von Beihilfen und Gesuche um Genehmigung von Darlehnsaufnahmen zu fertigen.
Zu den Steuergeschäften zählen alle die mit der Festsetzung, Einziehung und Beitreibung von Gemeindesteuern und dem Finanz- und Gewerbesteuer ausgleich zusammenhängenden Aufgaben; ferner die Fortführung der gemeindlichen Besteuerungsgrundlagen, die Veranlagung der Gemeindeabgaben und die Überwachung des Einzugs und die Fertigung von Steuerberichten und Statistiken. Die Kassengeschäfte selbst obliegen bei den Kassen der einzelnen Gemeinden gem. § 108 Abs. II bw.GO den Kassenverwaltern.
Die Rechnungsgeschäfte umfassen die Aufstellung der Jahresrechnung, die Sorge für die ordnungsmäßige Führung der dazu notwendigen Unterlagen (Grundstücks- und Fahrnisverzeichnis, Sach- und Zeitbücher u.ä.).

Bei allen ihm zukommenden Aufgaben trägt er die Verantwortung für die richtige und ausreichende Beratung und die technisch richtige Durchführung. Zur teilweisen oder völligen Erledigung dieser Aufgaben kann er sich der Hilfskräfte und -mittel der Gemeinden bedienen, was natürlich zur Senkung der anteiligen Kosten für den gemeinsamen Fachbeamten beiträgt.¹⁾ Alle Sachentscheidungen werden aber von den zuständigen Gemeindeorganen getroffen.²⁾

Aus seiner lediglich beratenden und unterstützenden Funktion ergibt sich schon, daß ihm für den Aufgabenkreis, der den Hauptteil der Verwaltungsgeschäfte einer Gemeinde ausmacht, nämlich die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Erfüllung der Weisungsaufgaben, die Zuständigkeit nicht übertragen ist.³⁾ Der gemeinsame Fachbeamte soll ja die Verwaltungskräfte einer Gemeinde nicht ersetzen, sondern unterstützen und ergänzen. Der Bürgermeister, dessen Zuständigkeit auch auf diesen Gebieten unangetastet bleibt, kann aber auch hier den Rat des gemeinsamen Fachbeamten jederzeit beanspruchen oder ihm gem. § 69 Abs. II S. 4 bw.GO mit Zustimmung des Landkreises Aufgaben übertragen.

Bei der Wahrnehmung der Kommunalaufgaben sind die wesentlichen Zuständigkeiten der Gemeinde auf ihre beiden Organe, den Gemeinderat und den Bürgermeister, aufgeteilt. Der Gemeinderat als Hauptorgan der Gemeinde ist zuständig, soweit nicht dem Bürgermeister ausdrücklich durch Gesetz oder durch den Gemeinderat selbst mittels Hauptsatzung oder Beschluß die Zuständigkeit in bestimmten Angelegenheiten übertragen ist (§ 24 Abs. I S. 1,2 bw.GO).⁴⁾

1) § 13 Abs. I S. 4 der I. DVO zur bw.GO

2) 1.RdErl. zu § 69 Ziff. 2 c

3) Ausgenommen Pflichtaufgaben und Geschäfte der laufenden Verwaltung, die Haushaltsplan-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte betreffen.

4) Die Zuständigkeit ist nicht derart geteilt, daß der Gemeinderat das willensbildende und der Bürgermeister das vollziehende Organ ist. Der Bürgermeister hat vielmehr einen umfassenden Kreis eigener Entscheidungszuständigkeiten. Der Gemeinderat als Hauptorgan muß sich heute auch in kleineren Gemeinden notwendigerweise auf die Angelegenheiten beschränken, die wegen ihrer Bedeutung für die Gemeinde von der bürgerschaftlichen Vertretung entschieden werden müssen. Der Gemeinderat soll von der Kleinarbeit und den Routinesachen befreit und der Verwaltungsablauf dadurch vereinfacht und beschleunigt werden. Seeger: aaO.S.40

Die gesetzlichen Zuständigkeiten des Bürgermeisters kann der Gemeinderat weder einschränken noch ganz aufheben. Abgesehen von der Festlegung allgemeiner Richtlinien für die gemeindliche Kommunalpolitik nach § 24 Abs. I S. 2 bw.GO hat hier der Gemeinderat kein Weisungs- oder Mitwirkungsrecht gegenüber dem Bürgermeister.¹⁾

Hinsichtlich der Wahrnehmung von Kommunalaufgaben in eigener Verantwortung ist der Bürgermeister insbesondere für die Erledigung der Geschäfte der laufenden Verwaltung (§ 44 Abs. II bw.GO) sowie der Weisungsaufgaben (§ 44 Abs. III bw.GO) zuständig.

Der Begriff der laufenden Verwaltung ist im Gesetz nicht näher definiert und in Literatur und Rechtsprechung seit jeher umstritten gewesen.²⁾ Der 1.Rd.Erl. zu § 44 Ziff.1 zählt zu den Geschäften der laufenden Verwaltung die Angelegenheiten des weisungsfreien Wirkungskreises, die für die Gemeinde weder nach der wirtschaftlichen noch nach der grundsätzlichen Seite von wesentlicher Bedeutung sind und mit einer gewissen Häufigkeit wiederkehren. Im Einzelfall sind die Struktur, die Finanzkraft und Verwaltungsintensität einer Gemeinde ent-

1) Seeger: aaO. S. 29

Umgekehrt kann der Bürgermeister solche Aufgaben nicht dem Gemeinderat zur Beschlußfassung vorlegen, er kann nur eine unverbindliche Stellungnahme des Gemeinderats herbeiführen. Es ist jedoch unschädlich, wenn der Gemeinderat Beschluß faßt, und der Bürgermeister diesen als Entscheidung des Gemeinderats vollzieht; denn mit dem Vollzug wird der Gemeinderatsbeschluß zur Entscheidung des Bürgermeisters gemacht (Kunze-Schmid: aaO. § 44 Erl. II, 4 u. III, 2; Seeger: aaO. S. 42). Faßt umgekehrt der Bürgermeister Beschlüsse in Angelegenheiten, die nicht zur laufenden Verwaltung gehören, so sind abgeschlossene privatrechtliche Geschäfte vollwirksam, weil die Vertretungsmacht des Bürgermeisters unbeschränkt ist. Verwaltungsakte sind wegen eines wesentlichen Verfahrensmangels rechtswidrig und anfechtbar und können zurückgenommen werden (Seeger: aaO. S. 40).

2) Kunze-Schmid: aaO. § 44 Erl. II, 2-6 u. die dortigen Zitate; Diekamp: aaO. S. 175, Fußnote 1), 2); ferner Seeger: "Geschäfte der laufenden Verwaltung nach der baden-württembergischen Gemeindeordnung" in Bad.Württ.Verwaltungsblatt 1957 S. 51 ff.

scheidend.¹⁾Empfohlen wird, den Kreis der Geschäfte, der so zweifelsfrei zur laufenden Verwaltung gehört, nach Gegenstand und Wertgrenze in der Hauptsatzung aufzuführen.²⁾Bei Meinungsverschiedenheiten über die Zuständigkeit kann weder der Bürgermeister noch der Gemeinderat das Verwaltungsgericht anrufen, da keiner der zulässigen Fälle einer Parteistreitigkeit vorliegt. Dem Rechtsstreit würde das Rechtsschutzbedürfnis fehlen, weil es sich um einen unzulässigen "Insichprozeß" handeln würde, bei dem die Beteiligten (Gemeinderat und Bürgermeister) einer Körperschaft (der Gemeinde) angehören. Ein solcher Prozeß würde dem Prinzip der Einheit der Verwaltung einer Gemeinde widersprechen.³⁾Es besteht aber die Möglichkeit, eine Feststellung durch die Rechtsaufsichtsbehörde darüber herbeizuführen, ob der unbestimmte Rechtsbegriff "Geschäfte der laufenden Verwaltung" richtig angewandt wurde. Gegen eine beanstandende Maßnahme der Kommunalaufsicht kann dann nach Widerspruchserhebung die Anfechtungsklage gem. §§ 42, 68, 69 Verw. GO erhoben werden.⁴⁾ Einen weiteren umfangreichen Teil des Zuständigkeitsbereiches des Bürgermeisters bilden die Weisungsaufgaben gem. § 2 Abs. III bw.GO; diese erledigt er gem. § 44 Abs. III bw.GO ebenfalls in eigener Zuständigkeit. Die Zuständigkeit des Gemeinderates ist nur gegeben, wo diese ausdrücklich gesetzlich festgelegt ist.⁵⁾

- 1) Nicht dazu gehören Entscheidungen, die ausdrücklich dem Gemeinderat vorbehalten sind, die er auch nicht auf Ausschüsse oder den Bürgermeister übertragen kann (vgl. § 39 bw.GO), ferner die genehmigungspflichtigen und vorlagepflichtigen Geschäfte (vgl. §§ 80 Abs. IV, 94 Abs. I, 95 bw.GO; 1.RdErl. zu § 121 Ziff. 6).
- 2) Das ist aber naturgemäß wegen der Vielschichtigkeit der Aufgaben mit einiger Schwierigkeit verbunden; außerdem hat das nur interne Bedeutung und bindet weder Rechtsaufsichtsbehörde noch Gerichte.
Seeger: Der Bürgermeister aaO. S. 41
- 3) Köhler: aaO. § 61 Anm. VIII 1,2; Vbm. VII 4,5 vor §§ 42,43
- 4) Kunze-Schmid: aaO. § 44 Erl. II,6
- 5) In Zukunft sollen Weisungsaufgaben nur dann auf den Rat übertragen werden, wenn bei Erfüllung dieser Aufgaben Raum für eigenes Gestalten - wesentliche Ermessensfreiheit - gegeben ist.
Kunze-Schmid: aaO. § 44 Erl. III,2

Der Gemeinderat übt aber ein Kontrollrecht aus, und für den Bürgermeister besteht auch hinsichtlich der Weisungsaufgaben die Informations- und Auskunftspflicht, da es sich um Aufgaben der Gemeinde handelt. Der Bürgermeister unterliegt bei den Weisungsaufgaben der Fachaufsicht der Aufsichtsbehörde, nur in Polizeisachen auch zusätzlich einer Dienstaufsicht.¹⁾ Weisungsaufgaben sind nach § 130 bw.GO bis zu einer Neuregelung die den Gemeinden nach bisherigem Recht als Auftragsangelegenheiten übertragenen Aufgaben, die in zahlreichen Einzelgesetzen verstreut sind. Dem Bürgermeister persönlich sind nach § 53 PStG. die Aufgaben des Standesbeamten, soweit kein besonderer Standesbeamter bestimmt ist, übertragen, ebenso nach § 68 Abs. II bw.GO die Aufgaben des Ratschreibers, soweit eine Gemeinde keinen eigenen Fachbeamten hat oder der Bürgermeister sich selbst diesen Aufgabenkreis vorbehält.

Bis zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 17.11.1959 war der Bürgermeister nach dem württemberg-badischen Gesetz Nr. 241 über die Friedensgerichtsbarkeit vom 29.3.1949²⁾ kraft seines Amtes auch noch Vorsitzender des kollegialen Friedensgerichtes; es konnte ihm auch das Amt des Einzelfriedensrichters übertragen werden.³⁾ Der Beschluß erklärte jedoch die strikte personelle Bindung der Gemeindefriedensgerichte an die Gemeindeverwaltung für unvereinbar mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung.⁴⁾

Heute gilt das am 1.4.1960 in Kraft getretene Gesetz über die

1) Nach §§ 49 Abs. I, 50 Abs. IV, 51 Abs. I Ziff. 3b baden-württembergisches Polizeigesetz vom 21.11.1955 (Ges.Bl. S. 249) führt das Landratsamt in kreisangehörigen Gemeinden die Dienstaufsicht. Hinsichtlich der Einrichtung und Geschäftsführung der kommunalen Polizeibehörden beschränkt sich die Dienstaufsicht jedoch auf die Kontrolle der Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Gerecke-Reinfried: Polizeirecht, Karlsruhe, 1956, S. 62 Seeger: Der Bürgermeister aaO. S. 42

2) Reg.Bl.S. 47; das Gesetz galt nur in Nordbaden und Nordwürttemberg.

3) An 1.428 von 1.472 Gemeindefriedensgerichten war dem Bürgermeister das Amt des Einzelfriedensrichters übertragen worden. "Aufhebung der Friedensgerichtsbarkeit" in: Die Gemeinde, 1960 S. 7

4) "Aufhebung der Friedensgerichtsbarkeit" aaO. S. 7

Gemeindegerichtsbarkeit für das Land Baden-Württemberg.¹⁾ Danach zählt die Einrichtung von Gemeindegerichten zwar zu den Pflichtaufgaben jeder Gemeinde, der Bürgermeister ist aber nicht mehr kraft seines Amtes Vorsitzender. Er kann allerdings - auch ohne die sonst erforderliche Qualifikation zu besitzen - vom Gemeinderat für 6 Jahre zum Gemeinderichter gewählt werden.²⁾ In seiner Eigenschaft als Gemeinderichter unterliegt er als mittelbarer Staatsbeamter einer Dienstaufsicht durch die Gerichte.³⁾

Ferner ist der Bürgermeister Ortpolizeibehörde;⁴⁾ der Gemeinderat wirkt nur beim Erlass von ortspolizeilichen Verordnungen mit. Zum Aufgabenkreis des Bürgermeisters gehören insbesondere die verwaltungspolizeilichen Maßnahmen; für den Polizeivollzugsdienst ist er nicht zuständig, er kann hier aber Weisungen für die Ergreifung von Vollzugsmaßnahmen erteilen.⁵⁾ Für die Vollzugsdienststellen der Polizei besteht daher eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Bürgermeister als Ortpolizeibehörde über alle Wahrnehmungen, die für dessen Entscheidungen von Bedeutung sein können. Hilfsbeamter der Staatsanwaltschaft nach § 152 GVG ist der Bürgermeister nicht mehr.⁶⁾

1) Die Ablösung der Friedensgerichte durch Gemeindegerichte mit sehr beschränkter Zuständigkeit stellt eine Zurückentwicklung auf die Form der niederen Gerichtsbarkeit dar, wie sie in Südbaden und Südwürttemberg bestanden hatte; diese umfaßte Zivilstreitigkeiten bis 100,- DM Streitwert und Privatklaggesachen. Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht durch Beschluß vom 9.5.1962 (BGBl. 1962 S. 591) festgestellt, daß § 11 Abs. I S. 2 des bad.-württb. Gesetzes über die Gemeindegerichtsbarkeit vom 7.3.1960 (ba-wü. Ges. Bl. S. 73) mit Art. 97 Abs. II des Grundgesetzes unvereinbar und deshalb nichtig ist, daß im übrigen aber die §§ 1-70 des Gesetzes über die Gemeindegerichtsbarkeit mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

2) In kleinen Gemeinden ist der Bürgermeister praktisch gezwungen, sich zum Gemeinderichter wählen zu lassen, weil es dort regelmäßig an geeigneten und qualifizierten Persönlichkeiten fehlen wird. Erforderlich ist nämlich - außer für den Bürgermeister - die Prüfung für den gehobenen oder höheren Justiz- oder Verwaltungsdienst oder die Erlangung der erforderlichen Kenntnisse im öffentlichen Dienst und die Befähigung zum Schöffen (vgl. Württembergische Gemeindezeitung, 1960 S. 95).

3) Seeger: aaO. "Der Bürgermeister" S. 12

4) §§ 49 Abs. I, 50 Abs. IV des Pol. Ges. v. 21.11.1955 (Ges. Bl. S. 249)

5) Seeger: "Der Bürgermeister" aaO. S. 42, 43

6) Vgl. VO vom 29.9.1958 (Ges. Bl. S. 199) u. Erl. d. Innenministeriums von Baden-Württemberg v. 12.8.1955

b) Übertragung von Aufgaben durch den Bürgermeister bzw. den Rat der Gemeinde.

Dem gemeinsamen Fachbeamten können gem. § 69 Abs. II S. 4 bw.GO weitere, als die im Gesetz vorgesehenen Aufgaben durch den Bürgermeister mit Zustimmung des Landkreises übertragen werden. Dabei ist in erster Linie an solche gedacht, die besondere Verwaltungs- und Rechtskenntnisse erfordern, wie z.Bsp. die Geschäfte des Ratschreibers auf dem Gebiet der freiwilligen Gerichtsbarkeit, ein Teil der Aufgaben der Ortsbehörden auf dem Gebiet der Sozialversicherung oder die Bestellung zum Standesbeamten oder zu dessen Stellvertreter.¹⁾ Die hierzu erforderliche Zustimmung des Landkreises soll nur versagt werden, wenn die zusätzlichen Aufgaben den gemeinsamen Fachbeamten so sehr belasten würden, daß er seinen gesetzlichen Aufgaben gegenüber den übrigen von ihm betreuten Gemeinden nicht mehr nachkommen kann und eine Änderung der Einteilung der Verwaltungsbezirke aus diesem Grunde nicht gerechtfertigt ist.²⁾ Im übrigen dürfte es aber im Interesse jeder Gemeinde liegen, möglichst wenige zusätzliche Aufgaben auf den gemeinsamen Fachbeamten zu übertragen, da diese Gemeinden ja entsprechend mit den Mehrkosten belastet werden.³⁾

Auf den Bürgermeister können gem. § 44 Abs. II S. 1 bw.GO über seine umfangreiche gesetzliche Zuständigkeit hinaus ebenfalls weitere Aufgaben durch den Gemeinderat zur selbständigen Erledigung übertragen werden, wobei eine dauernde Übertragung durch die Hauptsatzung zu regeln ist (§ 44 Abs. II S. 2 bw.GO). Nicht übertragen werden können die in § 39 Abs. II bw.GO aufgeführten Aufgaben, die der Gemeinderat auch nicht auf beschließende Ausschüsse übertragen kann. Die Übertragung von Aufgaben ist jederzeit widerrufbar.⁴⁾ Der Gemeinderat kann sich bei der Übertragung jederzeit ein Weisungsrecht vorbehalten oder den

1) Vgl. 1.RdErl.zu § 69 Ziff.3; Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 4b.

2) Vgl. 1.RdErl. zu § 69 Ziff.3

3) § 13 Abs. I S. 4 der I.DVO zur Gemeindeordnung

4) Bei dauernder Übertragung ist Widerruf durch Änderung der Hauptsatzung erforderlich; sonst genügt Beschluß der Gemeindevertretung.

Vorbehalt machen, jede Angelegenheit für den Einzelfall wieder an sich zu ziehen. Nur der Gemeinderat, nicht ein Ausschuß ist für die Übertragung von Aufgaben zuständig.

5. Die gesetzliche Vertretung der Gemeinden und die Haftungsgrundsätze.

Aus der lediglich betreuenden und unterstützenden Funktion des gemeinsamen Fachbeamten ergibt sich ferner, daß ihm auch nicht das Recht zustehen kann, die von ihm betreuten Gemeinden im Rechtsverkehr zu vertreten; auch das bleibt Sache des Bürgermeisters.

Nur wenn ihn der Bürgermeister nach § 53 Abs.II bw.GO rechtsgeschäftlich bevollmächtigt hat, kann der gemeinsame Fachbeamte die Gemeinde auf privatrechtlichem Gebiet vertreten. Die Vollmacht gilt in der Regel nur für die Erledigung eines einzelnen Rechtsgeschäftes; Gattungsvollmachten sollen die Ausnahme bilden und Generalvollmachten sind nicht zulässig.¹⁾

Eine Vertretung der Gemeinden durch den gemeinsamen Fachbeamten auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Beauftragung nach § 53 Abs.I bw.GO ist ebenfalls ausgeschlossen.²⁾

Soweit der gemeinsame Fachbeamte Geschäfte für die Gemeinde erledigt, bleibt die - kommunalpolitische - Haftung der Gemeindeorgane unberührt, der gemeinsame Fachbeamte haftet aber für die verwaltungstechnische Richtigkeit der von ihm erledigten Geschäfte. Das ist auch nur natürlich; denn er ist ja gerade deshalb bestellt, weil der Bürgermeister die erforderlichen fachlichen Qualifikationen nicht erfüllt.³⁾

Schädigt der gemeinsame Fachbeamte eine Gemeinde durch Verletzung seiner Amtspflicht (z.Bsp. durch Unterlassen der Geltendmachung von Gewerbesteueransprüchen), so haftet

1) 1.RdErl. zu § 53 Ziff. 2

2) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 4 b

3) Insofern hat der gemeinsame Fachbeamte nicht nur die Stellung eines Gehilfen des Bürgermeisters, sondern eine durch seine besondere Sachkenntnis gerechtfertigte Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit in Bezug auf die verwaltungstechnischen Belange.

Kunze-Schmid: § 69 Erl. II, 5

er nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen. Eine Haftung des Landkreises kommt nur in Betracht, wenn seinen Organen oder beauftragten Bediensteten bei der Auswahl oder der allgemeinen Beaufsichtigung Fehler unterlaufen sind.¹⁾

Verletzt der gemeinsame Fachbeamte aber in Ausübung des ihm anvertrauten öffentlichen Amtes²⁾ schuldhaft die ihm Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit gem. § 839 BGB, Art. 34 GG grundsätzlich den Landkreis als Anstellungsbehörde.³⁾ Nur wenn auch der Bürgermeister oder ein anderer Gemeindebediensteter an der fraglichen Amtshandlung beteiligt waren, kann auch eine gleichzeitige Haftung der Gemeinde in Betracht kommen.⁴⁾ Bei Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit besteht ein Rückgriffsrecht des Landkreises gegen den gemeinsamen Fachbeamten.

Die Vertretung der Gemeinde im Rechtsverkehr⁵⁾ obliegt gem. § 42 Abs. I S. 2 bw.GO dem Bürgermeister.

1) Kunze-Schmid: § 69 Erl. II, 8

2) Dieser Fall ist nicht sehr häufig, da der gemeinsame Fachbeamte nur selten befugt ist, die Gemeinde nach außen zu vertreten.

3) Entscheidend für die Haftung des Landkreises und nicht der Gemeinde ist, daß der Landkreis als Anstellungsbehörde allein die Auswahl unter verschiedenen Bewerbern trifft, und daß die Gemeinden hierauf keinen Einfluß haben (vgl. BGHZ 2, 351 = NJW 51/319 = DÖV 57/87). Der gemeinsame Fachbeamte wird nach § 71 Abs. II S. 1 bw.GO nur im Benehmen, nicht im Einvernehmen mit den beteiligten Gemeinden bestellt. Außerdem obliegt allein dem Landkreis die allgemeine Beaufsichtigung des gemeinsamen Fachbeamten, der durch seine Dienstleistungen ja gleichzeitig auch eine Betreuungspflicht des Landkreises gegenüber den Gemeinden erfüllt. Die verschiedenen betreuten Gemeinden verfügen also nicht allein über seine Dienste und ihnen kommen daher auch die Ergebnisse seiner Tätigkeit nicht ausschließlich zugute (vgl. RGZ 168/361).

Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 8; Gützkow: "Die neue Gemeindeordnung für Baden-Württemberg" in DÖV 1956 S. 8ff.; Biesinger: aaO. S. 62, 63

4) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 8

5) Davon zu unterscheiden ist die politische Vertretung der Bürgerschaft durch den Rat und die tatsächliche oder repräsentative Vertretung der Gemeinde durch den Bürgermeister.

Seine Vertretungsmacht ist allumfassend und unbeschränkt.¹⁾ Die vom Bürgermeister abgegebenen Willenserklärungen auf privatrechtlichem oder öffentlich-rechtlichem Gebiet berechtigen und verpflichten die Gemeinde unmittelbar, wenn sie von ihm im Namen der Gemeinde abgegeben werden. Sie sind von einem Gemeinderatsbeschluß nicht abhängig, auch nicht in Angelegenheiten, in denen an sich der Gemeinderat zuständig ist. Der Gemeinderat selbst kann nicht eines seiner Mitglieder oder einen Bediensteten der Gemeindeverwaltung mit der Vertretung der Gemeinde beauftragen.

Dieselben Befugnisse wie der Bürgermeister hat auch sein nach § 48 bw.GO gewählter Stellvertreter,²⁾ aber nur, wenn der Bürgermeister rechtlich oder tatsächlich verhindert ist. Für den gemeinsamen Bürgermeister in mehreren Gemeinden und einer Bürgermeisterei ist in jeder Gemeinde ein Stellvertreter zu wählen, da die Gemeinderäte in den einzelnen Gemeinden ihre Verwaltung getrennt führen. Für die gemeinsamen Sitzungen einer Bürgermeisterei wählt das Gesamtgremium einen besonderen Stellvertreter.³⁾ Der Bürgermeister kann gem. § 53 bw.GO auf bestimmten Aufgabengebieten oder in einzelnen Angelegenheiten mit seiner Vertretung auch Beamte und Angestellte einer Gemeinde beauftragen und darüberhinaus auch sonstigen dritten Personen für den Einzelfall rechtsgeschäftliche Vollmacht erteilen. Der Bürgermeister vertritt gem. § 88 bw.GO die Gemeinde auch in wirtschaftlichen Unternehmen, an denen die Gemeinde beteiligt ist. Auch hier kann er Beamte und Angestellte mit seiner Vertretung beauftragen. Auch der Gemeinderat kann hier durch Be-

1) Die Sicherheit im Rechtsverkehr erfordert, daß eindeutig feststeht, wer für die Gemeinde rechtsverbindliche Willenserklärungen abgeben kann. Daher kann die Vertretungsmacht des Bürgermeisters grundsätzlich weder durch Beschluß des Gemeinderats im Einzelfall noch durch Satzung beschränkt werden.

Kunze-Schmid: § 42 Erl. I, 7; Seegeer: "Der Bürgermeister" aaO. S. 46,47

2) Die Bestellung eines Beigeordneten gem. § 49 bw.GO als Stellvertreter des Bürgermeisters kommt in den Kleingemeinden, die einen gemeinsamen Bürgermeister haben, nicht in Betracht, da Beigeordnete nur in Einzelgemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern und in Stadtkreisen gewählt werden können.

3) Kunze-Schmid: § 74 Erl. IV

schluß weitere Vertreter entsenden und ihnen und auch dem Bürgermeister Weisungen erteilen.

Das Recht des Bürgermeisters, die Gemeinde im Rechtsverkehr zu vertreten, ist jedoch in verschiedener Hinsicht durch Gesetz eingeschränkt.¹⁾

Alle Verpflichtungserklärungen - öffentlich-rechtliche und privatrechtliche - bedürfen gem. § 54 Abs. I bwGO im Interesse der Rechtssicherheit der Schriftform und sind vom Bürgermeister handschriftlich zu unterzeichnen.²⁾ Im Falle der Vertretung des Bürgermeisters müssen Verpflichtungserklärungen durch dessen Stellvertreter oder durch zwei vertretungsberechtigte Beamte oder Angestellte handschriftlich unterzeichnet werden (§ 54 Abs. II bwGO). Diese Formvorschriften gelten nicht für Erklärungen bei Geschäften der laufenden Verwaltung oder auf Grund einer in der Form des § 54 Abs. I-III bwGO ausgestellten Vollmacht (§ 54 Abs. IV bwGO). Die Verletzung der zwingenden Formvorschriften des § 54 bwGO hat nach § 125 BGB Nichtigkeit des Rechtsgeschäftes zur Folge, sowohl auf privatrechtlichem als auch auf öffentlich-rechtlichem Gebiet.

In Rechtsprechung und Literatur ist die Frage umstritten, ob eine Willenserklärung des Bürgermeisters auch dann die Gemeinde verpflichtet, wenn er sie unter Überschreitung seiner Befugnisse abgegeben hat.³⁾ Man könnte die Ansicht vertreten,

1) So durch die besondere Zuständigkeit des Kassenverwalters für die Kassengeschäfte gem. § 108 Abs. II bwGO, durch die Genehmigungspflicht der Rechtsaufsichtsbehörde für einzelne Rechtsgeschäfte von besonderer wirtschaftlicher oder rechtlicher Bedeutung (§§ 92, 94, 80 Abs. IV bwGO), durch die besondere Zuständigkeit der Rechtsaufsichtsbehörde für die Geltendmachung von Ansprüchen gegen den Bürgermeister und gegen Gemeinderäte (§ 126 bwGO) und die Zuständigkeit nach §§ 124, 123 bwGO, durch die Bestimmungen über das Mitwirkungsverbot bei Interessenkollisionen und durch die Sonderregelung für Eigenbetriebe (§ 3 EBVO).

2) Sondergesetzliche Vorschriften bleiben unberührt (vgl. §§ 313, 518 BGB).

3) Kunze-Schmid: aaO. § 42 Erl. 1. I, 7; Seeger: aaO. S. 48; RGZ 67, 271; 68, 407; JW 1925, 2439; BayObLG in "Der Bayrische Bürgermeister" 1953, S. 60

daß der Bürgermeister als Vertreter ohne Vertretungsmacht handelt und der gute Glaube des Vertragsgegners an die Vertretungsmacht nicht geschützt wird. Dies aber würde weder der Rechtsstellung des Bürgermeisters noch der tatsächlichen Interessenlage gerecht. Der Bürgermeister kann nicht wie ein zur Vertretung Bevollmächtigter behandelt werden, denn er ist öffentlich-rechtliches Organ der Körperschaft. Auch läßt sich sein Handeln für die Gemeinde nicht wie das Handeln eines Dritten im Auftrag der Gemeinde beurteilen, denn es ist eigenes Handeln der Gemeinde. Der Bürgermeister vertritt die Gemeinde allein kraft seiner Organstellung unbeschränkt. Das ist schon allein im Interesse der Sicherheit im Rechtsverkehr erforderlich; es wäre unbillig zu verlangen, daß der mit der Gemeinde in Geschäftsverkehr Tretende durch Einsicht in die Niederschrift über die Gemeinderatssitzungen in jedem Einzelfall festzustellen hat, ob ein ordnungsmäßiger Beschluß des Gemeinderates vorliegt. Die Frage, ob der Bürgermeister seine Befugnisse überschritten hat, weil er eine Beschlußfassung des Gemeinderates hätte herbeiführen müssen, ist eine interne Angelegenheit der Gemeinde, die für die Rechtswirksamkeit der Handlungen des Bürgermeisters ohne Bedeutung ist.¹⁾ Es ist deshalb davon auszugehen, daß Rechtshandlungen auf dem Gebiet des bürgerlichen Rechts, die der Bürgermeister ohne die erforderliche Beschlußfassung des Gemeinderates vorgenommen hat, die Gemeinde binden (vgl. auch allg.Begründung zum Reg.Entw.III, letzter Absatz).

Das gilt jedoch nicht, wenn dem Vertragsgegner der Einwand der Arglist entgegengesetzt werden kann; sei es, daß dieser gewußt hat, daß der Gemeinderat den erforderlichen Beschluß nicht gefaßt hat, oder daß der Bürgermeister irrtümlich oder bösgläubig dem Willen des Gemeinderates zuwiderhandelt, oder wenn er bei der verkehrsüblichen Sorgfalt dieses hätte wissen müssen.

Die im Zivilrecht entwickelte Arglistenrede findet auch im öffentlichen Recht entsprechende Anwendung.

1) Kunze-Schmid: aaO. § 42 Erl. I, 7

Vertretungshandlungen des Bürgermeisters auf dem Gebiete der hoheitlichen Betätigung, die er unter Überschreitung seiner Zuständigkeiten vornimmt, sind als Verwaltungsakte wegen eines wesentlichen Verfahrensmangels rechtswidrig und damit anfechtbar; sie können u.U. zurückgenommen oder widerrufen werden.¹⁾

Der Stellung des Bürgermeisters als Organ der Gemeinde mit umfangreichen Befugnissen steht eine entsprechende Verantwortlichkeit gegenüber.

Gem. §§ 142, 146 bw.GO unterliegt der Bürgermeister als Gemeindebeamter den beamtenrechtlichen und den disziplinarrechtlichen Vorschriften für Landesbeamte. Jede Amtspflichtverletzung des Bürgermeisters ist gleichzeitig ein Dienstvergehen, das bei schuldhaftem Handeln disziplinarrechtlich geahndet werden kann.

Die vermögensrechtliche Haftung bezieht sich zunächst gem. § 839 BGB, Art. 34 GG auf Schäden, die Dritten dadurch entstehen, daß der Bürgermeister die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht schuldhaft und rechtswidrig verletzt. Hier haftet zwar in erster Linie die Gemeinde, für die der Bürgermeister tätig geworden ist (Art. 34 GG), sie hat jedoch bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit ein Rückgriffsrecht gegenüber dem Bürgermeister.

Für Schäden, die Dritten durch den Bürgermeister in Ausübung privatrechtlicher Verrichtungen für die Gemeinde entstehen, kann ebenfalls die Gemeinde entweder nach §§ 278, 31 und § 89 BGB oder nach §§ 823, 826 BGB mit der Möglichkeit des Entlastungsbeweises nach § 831 BGB haftbar gemacht werden. Auch hier hat die Gemeinde ein Rückgriffsrecht gegenüber dem Bürgermeister. Für Schäden schließlich, die der Gemeinde selbst durch schuldhaftes Handeln des Bürgermeisters entstehen, haftet der Bürgermeister nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen sowohl auf öffentlich-rechtlichem als auch auf privatrechtlichem Gebiet.²⁾ Für die Haushaltsführung gelten nach § 107 bw.GO für den Bürgermeister - wie auch für die übrigen Gemeindebediensteten - besondere Haftungsvorschriften, die der allgemeinen beamtenrechtlichen Haftung vorgehen.³⁾ Der Bürger-

1) Kunze-Schmid: aaO. § 42 Erl.I,7; Seeger: aaO. S. 48

2) Seeger: "Der Bürgermeister" aaO. S. 15

3) Vgl. RdErl. 1 zu § 107 bw.GO

meister haftet danach für Schäden, die der Gemeinde dadurch entstehen, daß er entgegen den Bestimmungen der §§ 99-106 bw.GO über- oder außerplanmäßige Ausgaben anordnet, solche Zahlungen leistet oder entsprechende Verbindlichkeiten eingeht; ferner, wenn er einem Beschluß des Gemeinderats oder eines Ausschusses nicht widerspricht, der gegen die §§ 99 - 106 bw.GO verstößt.¹⁾

Wird der Bürgermeister aus seiner Tätigkeit in einem Organ eines wirtschaftlichen Unternehmens, an dem die Gemeinde beteiligt ist, haftbar gemacht, so hat ihm die Gemeinde gem. § 88 Abs. II bw.GO den Schaden zu ersetzen, es sei denn, daß der Bürgermeister den Schaden vorsätzlich oder grobfahrlässig herbeigeführt hat. Die Gemeinde ist in jedem Fall schadensersatzpflichtig, wenn der Bürgermeister nach Weisung gehandelt hat.

6. Die Stellung als Behördenleiter.

a) Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht.

Der gemeinsame Fachbeamte ist keine Behörde und führt kein eigenes Dienstsiegel.²⁾ Er hat zwar in einer Gemeinde seines Verwaltungsbezirks eine eigene Schreibstelle, diese wird aber vom Landkreis eingerichtet und unterhalten. Auch die zur Besorgung seiner Dienstaufgaben notwendigen Hilfskräfte sind Angestellte des Landkreises.³⁾ Nur hier, nicht in den Gemeindeverwaltungen, ist der gemeinsame Fachbeamte für die Geschäftsverteilung zuständig und übt Funktionen der Dienstaufsicht aus. Aus seiner allgemeinen Aufgabenstellung, den Bürgermeister zu unterstützen und zu entlasten, kann sich aber die beamtenrechtliche Verpflichtung ergeben, dem Bürgermeister als dem Dienstvorgesetzten Verfehlungen von Gemeindebediensteten mitzuteilen, wenn er sie innerhalb seines Tätigkeitsbereiches festgestellt hat.⁴⁾ Begeht der Bürgermeister solche Verfehlungen,

1) Über die verschiedenen Möglichkeiten einer Haftungsbefreiung vgl. § 107 Abs. III, IV bw.GO.

2) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. I, 2; Biesinger: aaO. S. 59

3) Biesinger: aaO. S. 59

4) Eine solche Verpflichtung war ausdrücklich in Art. 199 der WGO 1930 aufgenommen; heute beruht sie auf den allgemeinen Bestimmungen und Grundsätzen des Beamten- und Strafrechts. Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. II, 6

hat dies der gemeinsame Fachbeamte dem Gemeinderat und der Rechtsaufsichtsbehörde zur Kenntnis zu bringen.

Der Bürgermeister leitet gem. § 44 Abs. I bw.GO die Gemeindeverwaltung. Er ist für die sachgemäße Erledigung der Aufgaben und den ordnungsmäßigen Gang der Verwaltung verantwortlich und regelt die innere Organisation der Gemeindeverwaltung, indem er die Dienststunden bestimmt, die Funktionen verteilt, die Vertretung regelt u.ä.m. Auch hier entscheidet der Bürgermeister allein ohne Mitwirkung des Gemeinderats.

Der Bürgermeister ist ferner nach § 44 Abs. IV i.V.m. § 146 bw.GO Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Gemeindebediensteten.

Als Vorgesetzter führt der Bürgermeister die Dienstaufsicht, übt das Strafantragsrecht nach § 196 StGB aus und kann vor allem den Gemeindebediensteten für ihre dienstliche Tätigkeit Weisungen erteilen. Eine Pflicht des Bürgermeisters, strafbare Handlungen seiner Untergebenen anzuzeigen, besteht generell nicht; es steht aber in seinem pflichtgemäßen Ermessen, ob er Anzeige erstattet oder nicht.¹⁾ Entscheidende Gesichtspunkte sind die Gesamtpersönlichkeit des Täters und die Folgen der Tat im Hinblick auf den Dienst. Bei Verfehlungen im Dienst ist eine Anzeigepflicht eher anzunehmen.²⁾

Als Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten ist der Bürgermeister vor allem für folgende beamtenrechtliche Entscheidungen über persönliche Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig: Entbindung von der Pflicht zur Amtsverschwiegenheit, Anordnung der Residenzpflicht, Genehmigung zur Aussage vor Gericht und zur Vornahme von Amtshandlungen, durch die ein Bediensteter sich oder einem Angehörigen einen Vorteil verschaffen könnte; Feststellung des Verlustes der Dienstbezüge wegen schuldhaften Fernbleibens vom Dienst, Erteilung eines Dienstzeugnisses, Entgegennahme eines Entlassungsantrages, Feststellung der Dienstunfähigkeit u.ä.m. Hinzu kommen die

1) Der BGH in NJW 1953 S. 1312 bejaht die Anzeigepflicht, wenn das Unterlassen der Anzeige einen Ermessensmißbrauch darstellt.

2) Seeger: "Der Bürgermeister" aaO. S. 44; Kunze-Schmid: § 44 Erl. IV, 3

Zuständigkeiten in Disziplinarangelegenheiten wie der Erlass von Dienststrafverfügungen in Form einer Warnung, eines Verweises oder einer Geldbuße, Einleitung von Vorermittlungen zum förmlichen Dienststrafverfahren und Einstellung des Vorermittlungsverfahrens, Vollstreckung von Geldbußen, Gehaltskürzungen und Kürzung des Ruhegehalts.

Als oberste Dienstbehörde schließlich ist der Bürgermeister u.a. für folgende beamtenrechtliche Entscheidungen zuständig: Verbot der Führung der Dienstgeschäfte, Anordnung einer Nebentätigkeit im öffentlichen Dienst, Genehmigung der Übernahme eines Nebenamtes oder einer Nebenbeschäftigung, Zustimmung zur Annahme von Geschenken und Belohnungen, besoldungsrechtliche Entscheidungen, Entscheidungen im Reisekostenrecht und auf dem Gebiet des Umzugskosten- und Trennungsentschädigungsrechts. Die disziplinarrechtlichen Aufgaben des höheren Dienstvorgesetzten und der obersten Dienstbehörde werden gem. § 146 Abs.V bw.GO durch die Rechtsaufsichtsbehörde wahrgenommen.

b) Die Anstellung und Ernennung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinde.

Auch bei der Anstellung und Ernennung von Gemeindebediensteten kommt dem gemeinsamen Fachbeamten keine Funktion zu, es sei denn, eines der Gemeindeorgane beansprucht seinen Rat. Da der gemeinsame Bürgermeister als Leiter der Verwaltung in den einzelnen Gemeinden und als Vorgesetzter und Dienstvorsetzter die Verantwortung für das Funktionieren der Gemeindeverwaltungen trägt, ist ihm auch gem. § 24 Abs. II bw.GO bei Entscheidungen des Gemeinderats in Personalsachen eine weitgehende Mitwirkung eingeräumt. Nur im Einvernehmen mit dem Bürgermeister kann der Gemeinderat über die Ernennung, Anstellung und Entlassung von Gemeindebediensteten entscheiden, wobei Einvernehmen Einverständnis und nicht nur Kenntnisnahme

oder Anhörung bedeutet.¹⁾ Erklärt sich der Bürgermeister mit einem solchen Beschluß nicht einverstanden, muß der Gemeinderat bei der nächsten Beschlußfassung mit 2/3 der Stimmen der anwesenden Gemeinderäte entscheiden.

C. Die Lösung in Nordrhein-Westfalen

I. Die geschichtliche Entwicklung der zentralen Einrichtungen:

1. die Ämterverfassung im Rheinland und in Westfalen.

Im Rheinland, in Westfalen, in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein bestanden als Verbindung mehrerer Dörfer, Bauerschaften und Einzelhöfe mindestens seit dem 17. und 18. Jahrhundert die Kirchspiele.²⁾ Mit dem Anwachsen der Verwaltungsaufgaben und der Notwendigkeit, die Verwaltung zu organisieren und geeignete Kräfte anzustellen, kam es am Ausgang des 18. Jhdts. zur Bildung von Ämtern. Damit beginnt die eigentümliche Mitwirkung des rheinisch-westfälischen Amtes an der Verwaltung der zu Ämtern zusammengeschlossenen Landgemeinden.³⁾

Die Ämter, die Kirchspiele und die Bauerschaften, die zunächst noch nebeneinander bestanden, waren in den verschiedenen Gebietsteilen Westfalens und des Rheinlandes oft von sehr unterschiedlicher Größe.⁴⁾ Aber so verschieden die Formen der Selbstverwaltungsverbände auch waren, das Kernstück der Amts-

1) Seeger: "Der Bürgermeister" aaO. S. 37;

Zu den Entscheidungen des Gemeinderats in Personalsachen gehören die Begründung und Umwandlung von plan- oder außerplanmäßigen Beamtenverhältnissen, Beförderung von Beamten, Begründung von Beschäftigungsverhältnissen mit Angestellten und Arbeitern und deren Höhergruppierung, Entlassung auf Antrag, Versetzung in den Ruhe- oder Wartestand, Kündigung von Dienstverhältnissen, Widerruf von Beamtenverhältnissen u.ä.m.

2) Vgl. S. 14

3) Odenbreit: "Das rheinisch-westfälische Amt" Münster 1939, S. 308, 309

4) Die 12 münsterischen Ämter z.Bsp. zählten um 1803 im Durchschnitt mehr als 20.000 Einwohner und müssen auch ihrem Gebietsumfang nach als Vorgänger der heutigen Landkreise gelten.

Odenbreit: Das rhein.-westf. Amt aaO. S. 309

verwaltung - die Führung der Geschäfte mehrerer Gemeinden durch gemeinsame Amtsbeamte - war in ihnen bereits enthalten.¹⁾ Neue Impulse und eine Beseitigung der Rechtszersplitterung im Gemeindeorganisationsrecht brachte im Rheinland und in Westfalen die französische Besetzung. Das napoleonische Gesetz vom 17.2.1800, die Verwaltungsordnung für das Königreich Westfalen vom 11.1.1808 und die für das Großherzogtum Berg vom 18.12.1808²⁾ schufen die einheitliche Grundlage für die Vereinigung mehrerer Gemeinden unter einem Maire (Bürgermeister)³⁾ Diesem, vom Staat ernannten Maire stand ein ortskundiger Munizipalrat zur Seite, der aber nur eine begrenzte Zuständigkeit hatte. Die örtlichen Gemeinderäte hatten lediglich beratende Funktionen, so daß das Schwergewicht der Verwaltung vollkommen bei dem Maire lag.⁴⁾ Die neue Ordnung überwand zwar die Rechtszersplitterung, vernichtete aber auch die Selbstverwaltung.⁵⁾

Erst nach langwierigen Erhebungen, Gutachten und Entwürfen⁶⁾

- 1) Die Bezeichnung für den leitenden Beamten des Amtes waren Amtsdroste, Amtmann oder Statthalter, Receptor, Amtsführer, Bauermeister, Amtsschultheiß, Heimburge, Bürgermeister; für Hilfsbeamte: Amsrentmeister, Amtsschreiber, Amtsfrone. Odenbreit: aaO. S. 309 ff.
- 2) Fundstellen bei Stier-Somlo: aaO. S. 505
- 3) Das französische Recht kannte keine Vereinigung mehrerer selbständiger Gemeinden zu einem größeren kommunalen Verband nach dem Muster der Samtgemeinden (vgl. S. 22). Man hatte bei der Einführung des französischen Rechts im Rheinland und in Westfalen mehrere bestehende kleinere Gemeinden unter Beseitigung ihrer rechtlichen Selbständigkeit zu einer größeren Gemeinde zusammengeschlossen mit der Folge, daß sie nunmehr zu unselbständigen Ortschaften einer einheitlichen Gemeinde wurden, ähnlich den badischen zusammengesetzten Gemeinden (vgl. S. 35 Fußnote 1). Damit war zwar in tatsächlicher Hinsicht ein der Samtgemeinde entsprechender Zustand geschaffen, der aber in rechtlicher Hinsicht der französischen Minizipalverfassung von 1789 gleichkam. Pagenkopf: aaO. S. 54
- 4) Göb: Verfassungsrecht der Ämter aaO. S. 380; Pagenkopf: aaO. S. 54; Stier-Somlo: aaO. S. 505
- 5) Becker: "Die Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart" in Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.I, S. 94
- 6) Odenbreit: das rhein.-westf.Amt aaO.S. 315 ff.; Becker: Entwicklung der deutschen Gemeinden, aaO. S. 95

ist dann 28 Jahre nach Abzug der französischen Besatzung als erste allgemeine Regelung die Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen am 31.10.1841 (PreußGS.S. 297) ergangen und 30 Jahre nach Begründung der preußischen Rheinprovinz hat die rheinische Gemeindeordnung vom 23.7.1845 (PreußGS S. 523) das Gemeinderecht in diesem Raum neu geordnet. Indem das fremde Recht außer Kraft gesetzt wurde,¹⁾ hat man ausdrücklich - entsprechend den Zielen der Präambel - die Elemente der alten kommunalen Ordnung wiederhergestellt und fortentwickelt.²⁾ In Westfalen galt die Landgemeindeordnung vom 31.10.1841 (Preuß.GS.S. 297) - WIGO 1841 - sowohl für die mehr als 60 (Titular-) Städte mit weniger als 2.500 Einwohnern als auch für die Dörfer und Bauerschaften. In der Regel waren mehrere Gemeinden zu einem Amt zusammengeschlossen.

Über die Angelegenheiten der einzelnen Gemeinden beschloß die Gemeindeversammlung, die von den "Meistbeerbten" gebildet wurde. Aus ihrer Mitte wurde der ehrenamtlich tätige Gemeindevorsteher gewählt (§ 73 WIGO 1841), der die Gemeindeversammlung einberief und in der Versammlung den Vorsitz führte (§ 64 WIGO 1841). Die Gemeindeversammlung vertrat die Gemeinde durch ihren Vorsteher (§ 41 WIGO 1841).

Das Amt war sowohl staatl. Verwaltungsbezirk als auch Kommunalverband; über seine Angelegenheiten beschloß die Amtsversamm-

1) Der französische Einfluß im Rheinland und in Westfalen auf die Verfassungs- und Verwaltungsorganisation der Gemeinden ist im Guten wie im Schlechten geringer, als vielfach angenommen wird. Steinbach-Becker: aaO. S. 99; Becker: Entwicklung der deutschen Gemeinden aaO. S. 96

2) Odenbreit: Das rhein.-westf.Amt, aaO. S. 315 ff; Becker: Entwicklung der deutschen Gemeinden, aaO. S. 95
Die neuen Kommunalgesetze haben nach sorgfältiger Vorbereitung restaurative, konservative und moderne Ideen vereinigt, die sowohl auf den Zusammenhang mit dem geschichtlich Gewordenen als auch auf die Verwirklichung fortschrittlichen europäischen Gedankenguts gerichtet gewesen sind. Sie ließen zwar die nach französischem Recht gebildeten größeren Gemeinden bestehen, gaben aber den Ortschaften, aus denen sie entstanden waren, ihre kommunale Selbständigkeit wieder. Auf diese Weise kam es zur gesetzlichen Anerkennung der Samtgemeinden, die auch die spätere Gesetzgebung unberührt gelassen hat (Pagenkopf: aaO.S.54).

lung, die sich aus den Gemeindevorstehern und weiteren, von den Gemeindeversammlungen gewählten Vertretern zusammensetzte.¹⁾ An seiner Spitze stand der Amtmann, der nach Anhörung des Landrats von der Regierung ernannt wurde (§§ 106, 109 WIGO 1841). Er hatte als Gehilfe des damaligen Landrats die amtsangehörigen Gemeinden zu beaufsichtigen, aber auch zu beraten und zu unterstützen. Der Amtmann konnte in seiner Wohngemeinde auch gleichzeitig Gemeindevorsteher sein (§ 75 WIGO 1841).²⁾ In den amtsangehörigen Gemeinden konnte auch der Amtmann die Gemeindeversammlung einberufen und in ihr - was in der Regel geschah - den Vorsitz übernehmen, in bestimmten Fällen mußte er es kraft Gesetzes tun (§ 31, Abs. I WIGO 1841). In den amtsangehörigen Gemeinden mit eigenem Gemeindevorsteher war allein dieser Gemeindevorstand (§ 23, 2. Halbs. WIGO 1841), der Amtmann stand hier außerhalb der Gemeindeverwaltung. Das Gesetz sah aber in bestimmten Fällen seine Beteiligung an der Verwaltung der Gemeinden vor (§ 29 WIGO 1841), insbesondere bei der Mitunterzeichnung von Verpflichtungserklärungen (§ 65 Abs. I WIGO 1841), bei der Aufstellung des Haushaltsplanes und bei der Legung der Jahresrechnung (§§ 46, 48, 49 WIGO 1841). Im übrigen verwaltete der Gemeindevorsteher die Gemeindeangelegenheiten unter der Aufsicht des Amtmannes (§ 41 WIGO 1841).³⁾

Die Entwicklung im Rheinland nahm einen ähnlichen Verlauf. Hier gab es zunächst eine gemeinsame Gemeindeordnung für Stadt und Land vom 23.7.1845 (Preuß. Gs. S. 523) - RhGO 1845 -. Sie nannte die Vereinigung mehrerer Städte, Dörfer, Weiler, Honschaften, Bauerschaften und Kirchspiele mit eigenen Haushalten Landbürgermeisterei. Entsprechend dem Amtmann in Westfalen stand an der Spitze der Verwaltung der Landbürgermeisterei der Bürgermeister, der auf Vorschlag des Landrats von der Regierung ernannt wurde. Auch hier gab es neben der Versammlung der

-
- 1) Rietdorf-Gensior-Grimm: Die Wahl der Amtsvertretung in NRW, Köln 1961, S. 9
 - 2) Elleringmann: Grundlage der kommunalen Verfassung aaO. S. 120
 - 3) Streitbürger: Die Beteiligung des Amtsdirektors an der Verwaltung amtsangehöriger Gemeinden im Lande Nordrhein-Westfalen, Dissertation Münster 1958, S. 10 ff.

"Meistbeerbten" - dem Gemeinderat - in den einzelnen Gemeinden entsprechend der Amtsversammlung die Bürgermeistereiversammlung als kommunales Beschlußorgan der Landbürgermeisterei. Verschieden war jedoch die Stellung der Gemeindevorsteher, die - anders als in Westfalen - zusammen mit dem Bürgermeister der Landbürgermeisterei den Gemeindevorstand bildeten (§§ 7,85 Abs.I RhGO 1845). Das Übergewicht bei der Wahrnehmung der Verwaltungsgeschäfte hatte eindeutig der Bürgermeister. Ihm stand in den einzelnen Gemeinden die Ausführung der Gemeindeangelegenheiten, der Vorsitz im Gemeinderat und die Außenvertretung zu; die Gemeindevorsteher hatten lediglich in den vom Gesetz vorgeschriebenen Fällen mitzuwirken (§ 85 Abs.I RhGO 1845),¹⁾ z.Bsp. bei der Mitunterzeichnung von Verpflichtungserklärungen (§ 102 RhGO 1945).

Die westfälische Landgemeindeordnung vom 19.3.1856 (Preuß.GS. S.265) - WIGO 1856 - brachte dann nach dem Versuch, eine allgemeine Gemeindeordnung für den preußischen Staat vom 11.3.1850 (Preuß.GS. S. 213) einzuführen - die Wahl der Gemeindevorsteher auf 6 bzw. 12 Jahre mit der Bestätigung durch den Landrat (§ 38 WIGO 1856) und die Unterscheidung zwischen einem ehrenamtlichen Amtmann, der die Regel bilden sollte und vom Minister des Innern ernannt wurde, und einem hauptamtlichen, vom Regierungspräsidenten ernannten Amtmann (§§ 70,71 WIGO 1856).

Durch das Gesetz betr. die Gemeindeverfassung in der Rheinprovinz vom 15.5.1856 (Preuß.GS.S. 435) - RhGO 1856 - ist die rheinische Gemeindeordnung von 1845 weiter mit der Maßgabe anwendbar geblieben, daß die Gemeindevorsteher aus den Mitgliedern des Gemeinderats auf Vorschlag des Bürgermeisters für eine Amtszeit von 6 Jahren vom Landrat ernannt wurden (Art. 20 RhGO 1856). 1856 wurde auch die Trennung des Rechts der rheinischen Stadt- und Landgemeinden durchgeführt (Art. 1,2 RhGO 1856). Die Ämter in Westfalen und die Landbürgermeistereien im Rheinland besorgten so jahrzehntelang die Auftragsangelegenheiten und diejenigen Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden, zu deren Erfüllung die Leistungskraft der kleinen Gemeinden nicht ausreichte.

1) Becker: Entwicklung der deutschen Gemeinden aaO.S.95;
Steinbach-Becker:aaO. S. 163; Streitbürger: aaO.S. 9 ff.

Einschneidende Änderungen für die Landgemeinden und Ämter bzw. Bürgermeistereien brachten dann erst wieder die Kreisordnungen für die Provinz Westfalen vom 31.7.1886 (Preuß.GS.S. 217) und für die Rheinprovinz vom 30.5.1887 (Preuß.GS. S. 209). Der Gemeindevorsteher wurde jetzt auch in der Rheinprovinz gewählt und vom Landrat nur noch bestätigt (§ 23 RhKrO). Der rheinische Landbürgermeister,¹⁾ der bis dahin stets beruflich angestellt war, sollte von jetzt an nach Möglichkeit ehrenamtlich berufen werden.²⁾ Die Amtmänner und Landbürgermeister wurden nach Anhörung der Amts- bzw. Bürgermeisterversammlung vom Kreisausschuß vorgeschlagen und vom Oberpräsidenten ernannt (§ 27 WKrO, § 24 RhKrO).³⁾

Kurz nach dem I. Weltkrieg gab es 567 rheinische Landbürgermeister und 267 westfälische Amtmänner, unter denen 4.269 ehrenamtliche Gemeindevorsteher tätig waren.

Bereits 1921 wurde der 1. Entwurf einer Preußischen Landgemeindeordnung vorgelegt, dem noch weitere folgten.⁴⁾ Es kam aber nur zu Teillösungen, so durch das sogenannte Notgesetz über die Regelung verschiedener Punkte des Gemeindeverfassungsrechts vom 27.12.1927 (Preuß.GS. S. 211). Es fand in 14 Punkten eine übereilte Lösung, die einer gründlicheren Behandlung

- 1) Die Amtsbezeichnung Landbürgermeister galt in der Rheinprovinz von 1888 bis 1927; seit 1927 hießen die Leiter der Ämter in beiden Provinzen Bürgermeister; die Amtsordnung von 1934 schuf die gemeinsame Bezeichnung Amtsbürgermeister.
- 2) Die ständig wachsenden Auftragsangelegenheiten des Landes wie des Reiches bewirkten jedoch, daß gegen Ende des vorigen Jhdts. im Rheinland und in Westfalen die Zahl der ehrenamtlichen Leiter immer mehr zurückging und schließlich auf etwa 2 % sank.
Odenbreit: Das rhein.westf.Amt aaO. S. 331
1931 hatten von den 805 Amtsverbänden beider Provinzen nur 17 einen ehrenamtlichen Bürgermeister. Streitbürger: aaO. S. 14
- 3) Eine Ernennung auf Lebenszeit sah nur § 24 RhKrO vor, während die Ernennung nach der WKrO nicht ausdrücklich, aber praktisch eine solche auf Lebenszeit war.
- 4) So der Regierungsentwurf einer preußischen Landgemeindeordnung vom 27.7.1922 und der Entwurf eines preußischen Gesetzes über die kommunale Selbstverwaltung durch die Referenten des Innenministeriums vom Jahre 1930

würdig gewesen wäre.¹⁾

Das wichtigste Ergebnis dieses Notgesetzes und seiner Änderungen²⁾ war die Schaffung eines fast übereinstimmenden Amtsverfassungsrechts in Westfalen und im Rheinland. Die Landbürgermeisterei in der Rheinprovinz führte von nun an die Bezeichnung Amt und der westfälische Amtmann die Amtsbezeichnung Bürgermeister. Der Bürgermeister wurde jetzt auch in der Rheinprovinz aus dem Gemeindevorstand herausgenommen und seine Stellung damit der des westfälischen Amtmannes bzw. des jetzigen Bürgermeisters angeglichen.³⁾ Den Vorsitz in den Gemeinderatssitzungen führten die Gemeindevorsteher. Bürgermeister und Beigeordnete des Amtsverbandes wurden einheitlich von der Amtsvertretung gewählt, und zwar die besoldeten auf 12 Jahre und die Ehrenbürgermeister auf 6 Jahre.

Der nationalsozialistische Gesetzgeber hat zwar die Ämterverfassung in Westfalen und im Rheinland als solche nicht angetastet;⁴⁾ durch die preußische Amtsordnung vom 8.10.1934 (GS. S. 393) und die Anpassungsverordnung vom 13.7.1935 (MBl. IV 1935 S. 893) wurde jedoch auch für den Amtsverband das nationalsozi-

1) Odenbreit: Das rhein.-westf. Amt aaO. S. 333, 334; "es war so schlecht geformt, daß selbst nach Ansicht seiner Freunde eine für einen modernen Rechtsstaat fast unfäßbare Rechtsunsicherheit entstand."

2) Durch Gesetz vom 29.6.1931 (Preuß. GS. S. 117) und durch § 25 der Gemeindefinanzordnung vom 2.11.1932 (Preuß. GS. S. 341)

3) Streitbürger: aaO. S. 12

4) Er hat im Gegenteil diesen Zusammenschluß von Gemeinden als Möglichkeit zur Schaffung von Gemeinschaftseinrichtungen für kreisangehörige Gemeinden für das gesamte Reichsgebiet empfohlen. In der allgemeinen Begründung zur DGO aaO. heißt es unter Nr. 4:

"Die Vorzüge dieser Einrichtung (Amtsverfassung im Rheinland und in Westfalen), die, neben der Schaffung einer fachlich geschulten Verwaltung und der Hebung der Leistungsfähigkeit, auch die Aufrechterhaltung der Gemeinden als naturgewachsene Siedlungseinheiten unter ehrenamtlicher Verwaltung sichert, werden als so wertvoll erachtet, daß ihre Übertragung auf Verhältnisse gleicher Struktur ernstlich zu erwägen ist."

alistische Führerprinzip eingeführt.¹⁾ Der Amtsbürgermeister, wie er jetzt hieß, wurde vom Regierungspräsidenten berufen und zwar in aller Regel hauptamtlich. In seiner Wohnsitzgemeinde konnte er gleichzeitig Bürgermeister sein (§ 18 AmtsO). Er stand zwar wie vor ihm der Bürgermeister außerhalb der Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden und bildete nicht zusammen mit dem Gemeindebürgermeister den Gemeindevorstand, er hatte aber sehr bedeutende Mitwirkungsrechte (vgl. §§ 15-17 AmtsO 1934; §§ 19,20 AmtsO 1935). Darüberhinaus nahm er eine allgemeine Betreuungs- und Aufsichtsstellung gegenüber den amtsangehörigen Gemeinden ein.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der westfälische Amtmann und besonders der rheinische Bürgermeister von Anfang an stark in die Verwaltung der zusammengeschlossenen Gemeinden eingeschaltet waren, und daß die Verzahnung von Amt und amtsangehöriger Gemeinde auch sonst sehr eng war. Der westfälische Amtmann hatte die amtsangehörigen Gemeinden zu beraten und zu betreuen, aber auch zu beaufsichtigen. Er stellte, obwohl nur der Gemeindevorsteher Gemeindevorstand war, zusammen mit diesem den Haushaltsplan auf, sie prüften gemeinsam die Jahresrechnung, vollzogen die Einnahme- und Ausgabeanordnungen und unterzeichneten die schriftlichen Verpflichtungserklärungen der Gemeinde gemeinsam. In der Rheinprovinz war bis 1927 die Stellung des Bürgermeisters noch stärker; er allein war für die Ausführung der Gemeindeaufgaben zuständig und nur in wenigen gesetzlich vorgeschriebenen Fällen hatten die Gemeindevorsteher mitzuwirken.²⁾ Ferner war das Amt die "Schreibstube" der Gemeinden, wo die Auftragsangelegenheiten wahrgenommen und ein großer Teil der Selbstverwaltungsaufgaben ausgeführt wurden.

Die Gründe für diese enge Bindung der amtsangehörigen Gemeinden an das Amt bzw. die Bürgermeisterei liegen einmal darin, daß der Gemeindevorsteher nach der WIGO (§40) und der RhGO (§ 75) stets Ehrenbeamter war und der Unterstützung durch das

1) 1939 waren in den 74 rheinisch-westfälischen Landkreisen 3 787 Gemeinden in 471 Ämtern zusammengefaßt; daneben gab es nur 287 amtsfreie Gemeinden (vgl. Odenbreit: Das rheinisch-westfälische Amt, aaO. S. 347).

2) Elleringmann: Amtsverband im Amtsrecht aaO. S. 26,27

Amt und die Bürgermeisterei und deren leitende Beamte bedurfte. Der Amtmann und der Bürgermeister sollten zwar in der Regel auch Ehrenbeamte sein (§ 103 Abs.II S. 2 RhGO; § 70 WtGO), sie waren aber überwiegend Berufsbeamte¹⁾ und vor allem Verwaltungsfachleute. Zum anderen hatte der westfälische Amtmann nach § 41 WtGO als Organ des Landrats Aufsichtsfunktionen auszuüben; der Gemeindevorsteher hatte unter seiner Aufsicht die Verwaltungsgeschäfte der amtsangehörigen Gemeinde wahrzunehmen. Die Entwicklung ging jedoch dahin, daß die Aufsichtsstellung des westfälischen Amtmanns ebenso verschwand wie die Sonderstellung des rheinischen Bürgermeisters gegenüber den Gemeindevorstehern. Das Schwergewicht der Beteiligung an der Verwaltung der Gemeinden verlagerte sich - ähnlich wie in Baden-Württemberg beim Verwaltungsaktuar - auf die Beratung und Betreuung aller beratungsfähigen Organe der amtsangehörigen Gemeinden und beschränkte sich im übrigen auf die Mitwirkung bei der Verwaltung der Gemeindefinanzen, bei der Unterzeichnung schriftlicher Verpflichtungserklärungen und bei einigen anderen wichtigen Verwaltungsgeschäften.²⁾

II. Die gemeinschaftlichen Einrichtungen nach der nw.Gemeindeordnung und der nw.Amtsordnung.

1. Der nordrhein-westfälische Amtsverband und die allgemeine Stellung des Amtsdirektors nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen vom 21.8.1954.³⁾

Nach dem Zusammenbruch wurde in der britischen Besatzungszone ein Bürgermeister neuen Stils geschaffen; er sollte nach dem Willen des Gesetzgebers nur noch Vorsitzender des Gemeinderats und ohne jede wesentliche Verwaltungsfunktion sein. Der bürokratische Verwaltungsapparat dagegen, dessen sich der allein zuständige⁴⁾ Gemeinderat zur Ausführung seiner Maßnahmen bediente, wurde vom Hauptverwaltungsbeamten - wie er genannt wurde - geleitet. Dieser führte je nach seinem Tätigkeitsbe-

1) Vgl. S. 85, Fußnote 2)

2) Streitbürger: aaO. S. 13 ff., 33

3) VGH NW 3/ 1953; DÖV 1955 S. 248; ferner Odenbreit: "Gemeindeordnung, Amtsordnung und Kommunalwahlgesetz in Nordrhein-Westfalen" Kommentar, 11.Aufl.1961, Münster Anhang III, S. 465 ff.

4) Vgl. hierzu S.114, Fußnote 2)

reich die Bezeichnung Gemeinde-, Amts-, Stadt- oder Oberstadtdirektor. Diese sogenannte "Zweikleisigkeit oder Zweiköpfigkeit" der Verwaltung¹⁾ innerhalb der Gemeinden und Ämter, die Aufspaltung der Funktionen zwischen Bürgermeister und Hauptverwaltungsbeamten, war dem deutschen Kommunalrecht bis dahin unbekannt.

Dieses Kommunalverfassungssystem, das weithin dem englischen Gemeinderecht entsprach,²⁾ wurde von der Militärregierung für die britische Zone durch die MRVO Nr. 21 vom 1.4.1946 (AmtsBl. der Mil.Reg. 1946 S. 127) kodifiziert - rev.DGO - und mit der Instruction Nr. 100 in der britischen Zone eingeführt.

Der Hauptgemeindebeamte war von der rev.DGO mit nur wenigen Funktionen und mit keiner einzigen tragenden betraut worden.³⁾ Die Erfüllung der Verwaltungsaufgaben des allein zuständigen Gemeinderats war durch § 34 rev.DGO nicht ihm, sondern den Verwaltungsbeamten schlechthin, also dem "Apparat", anvertraut. Auch die Außenvertretung lag nach § 37 Abs.I S. 1 rev.DGO beim Rat; nur die Vertretung bei Verpflichtungserklärungen war dem Bürgermeister und einem weiteren Ratsmitglied "im Auftrage des Rates" anvertraut. Der Hauptgemeindebeamte hatte bei dieser Regelung der Zuständigkeiten keine verfassungsmäßige Organstellung, sondern übte lediglich Funktionen formeller Art aus (Protokollführung, Auskunfterteilung, Sitzungsanberaumung u.ä.), die er als der dem Rat untergeordnete Beamte wahrzunehmen hatte.

-
- 1) Der Ausdruck "Zweiköpfigkeit der Verwaltung" wird mit Recht von Weitz: "Plädoyer für die neue Städteordnung", 1947, S. 11 gerügt; er sei irreführend, denn es gäbe nur eine souveräne Spitze, den Rat der Gemeinde. Auch Klaus Müller: "Der Gemeindedirektor in Nordrhein-Westfalen", Dissertation Heidelberg, 1954, S. 19 ff, hält den Ausdruck "Zweikleisigkeit" für unzutreffend; er sei rechtlich falsch und trage lediglich den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung. Vgl. auch Sommer: "Zur Rechtsstellung des Gemeindedirektors in Nordrhein-Westfalen" in Der Städtetag 1957 S. 5, 6
- 2) Klaus Müller: aaO. S. 24 ff.
- 3) Elleringmann: Grundlagen der Kommunalverfassung und Kommunalaufsicht in "Verwaltung und Wirtschaft" Heft 18, Stuttgart 1957, S. 114; Klaus Müller: aaO. S. 15 ff.

Diese Stellung des Hauptgemeindebeamten und die Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung der rev.DGO erfuhren in den ersten Jahren nach Erlaß der rev.DGO heftige Kritik¹⁾ und die Verfassung als solche fand nur wenige Befürworter.²⁾

Während aber das Gemeinderecht durch die rev.DGO neu geregelt war, fehlte weiterhin eine entsprechende Ordnung für die Amtsverbände. Zwar fand die Ratsverfassung der rev.DGO auch bei den Amtsverbänden der britischen Zone - und zwar mehr auf gewohnheitsrechtlichem als auf rechtspositivistischem Wege - Eingang und Anwendung. Die Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zusammenarbeit von Amt und amtsangehöriger Gemeinde war jedoch größer denn je. Die Amtsordnung von 1934 in der Fassung der Anpassungsverordnung vom 13.7.1935 wurde nur insoweit als aufgehoben angesehen, als sie den Vorschriften der rev.DGO widersprach.³⁾

Am 29.7.1952 hat der Landtag des 1946 von der Besatzungsmacht

- 1) Elleringmann: Grundlagen aaO. S. 114: "Der Hauptgemeindevbeamte war subalternisiert worden und aller organschaftlicher Funktionen entkleidet."
Vgl. ferner: Diekamp: aaO. S. 24 ff.; Brell: aaO. S. 44
Nischk: aaO. S. 143: "Bedeutend bedenklicher ist das - nicht auf deutschem Boden gewachsene - zweigleisige System, das auf einem überspannten Mißtrauen der Demokratie gegenüber den Berufsbeamten und einer übertriebenen Betonung des Gedankens der Volksdemokratie beruht."
- 2) Weitz: meint (aaO. S. 15), die Beschränkung der leitenden Gemeindebeamten auf die beamtenmäßigen Aufgaben würde sogar viele solcher Persönlichkeiten, die sich nicht aktiv politisch betätigen wollen, anregen, sich künftig der Kommunalverwaltung zu widmen. Sehr bedenklich aber ist seine Ansicht (aaO. S. 17), daß das von früheren leitenden Kommunalbeamten erstrebte Ziel, die Stelle der Oberstadtdirektoren i.S. der früheren Oberbürgermeisterstellen wiederherzustellen, in der Praxis von selbst erreicht werde. Wörtlich fährt er fort: "Denn je unfähiger der Oberbürgermeister ist, umso mehr wird ein tüchtiger und kluger Gemeindebeamter die Fäden in die Hand bekommen. Es kann deshalb kein großer Schaden entstehen, wenn einmal eine Niete als Oberbürgermeister zum Zuge kommen sollte ...(!) Vgl. auch Odenbreit: : Gem.Ordnung aaO. S. 177."
- 3) Elleringmann: Amtsverband und amtsangehörige Gemeinde in ihrem Verhältnis zueinander in "Verwaltung und Wirtschaft" Heft 13 1950, S. 10,11; Streitberger: aaO. S. 1,2

neugebildeten Landes Nordrhein-Westfalen nach etwa vier-jähriger Beratung zunächst die Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen - nw.GO - vom 28.10.1952 GVBl.NW S. 283 (heute geltend in der Fassung des Gesetzes vom 9.6.1954 GVBl. S. 219) beschlossen. Ihr folgte am 10.3.1953 die Amtsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen - nw.AmtsO - GVBl. NW S. 218, heute geltend in der Fassung des Änderungsgesetzes vom 20.12.1960 GVBl. NW S. 445.

Die neue Gemeindeordnung bedeutete gegenüber der rev. DGO einen wesentlichen Schritt vorwärts, weil sie die Stellung des Gemeindedirektors im Ganzen verstärkte. Der Rat als gewählter Vertreter der Bürgerschaft wurde unter Aufrechterhaltung seiner alleinigen Zuständigkeit, aber unter stärkerer Einschaltung des Hauptgemeindebeamten von der umfangreichen Kleinarbeit der Exekutive und Administration befreit und mehr auf das Regieren, Planen, Vorausschauen und Kontrollieren beschränkt.¹⁾ Im übrigen aber war die rev.DGO klarer abgefaßt. Sie war aus einer Wurzel heraus gewachsen, während die nw.GO einen wenig geordneten, eher einen diffusen Eindruck macht, wengleich sie einige Unklarheiten der rev. DGO beseitigte.²⁾

Die nw.AmtsO hält sich an die Neuregelung der Gemeindeverfassung und kann sich daher mit nur 11 Paragraphen begnügen. Gleichsam als Generalklausel bestimmt § 2 nw.AmtsO, daß für die Ämter die Vorschriften der nw.GO und die dazu ergangenen Rechtsverordnungen entsprechend gelten; sieht jedoch die Amtsordnung eine abweichende oder ergänzende Regelung vor, dann gilt diese. Die Amtsverbände sind ihrem Wesen nach Verbände mehrerer aneinander grenzender Gemeinden³⁾ und gemeindefreier

1) Sommer: aaO. S. 5; vgl. auch Klaus Müller: aaO. S. 30 ff.

2) Peters in DVBl. 1953 S. 38; Diekamp: aaO. S. 68; Nischk: aaO. S. 170; Elleringmann: Grundlagen aaO. S. 118, 88; Klaus Müller: aaO. S. 18, 30

3) Die Gemeinde selbst bleibt im Amtsverband eine vollwertige gemeindliche Gebietskörperschaft mit dem vollen Recht auf Selbstverwaltung, mit eigenem Haushalt und eigenen Organen (Gemeinderat, Bürgermeister und seit dem bereits zitierten Urteil des Verfassungsgerichtshofes von NRW vom 21.8.1954 auch Gemeindedirektor.)

Grundstücke desselben Kreises und haben - wie die Gemeinden - die Rechtsstellung von öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaften (§ 1 Abs. I nw.AmtsO); sie sind nur noch Gemeindeverbände und keine staatlichen Verwaltungsbezirke mehr.¹⁾ Ihre beiden wesentlichen Funktionen bestehen darin, daß sie einmal eine Art "Bürogemeinschaft" der Gemeinden bilden und zum andern Gemeindeverbände mit eigenem Aufgabenkreis²⁾ sind.

Amt und Gemeinden sind nicht nebeneinander, sondern in mannigfacher Weise ineinander geordnet. Wenn heute auch die Verzahnung zwischen Amtsverband und amtsangehöriger Gemeinde schon erheblich gelockert ist,³⁾ so sind doch noch sehr wesentliche Einzelbeziehungen erhalten geblieben.

So bestimmt § 60 Abs. II nw.GO, der durch das zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofes von NRW vom 21.8.1954 ausdrücklich bestätigt wurde, daß die amtsangehörigen Gemeinden haupt-

1) Über die Größe und Zusammensetzung der Amtsbezirke vgl. Übersichten VII, VIII am Schluß der Arbeit.

Nur in den Kreisen Detmold, Lemgo, Aachen-Land und im Oberbergkreis sind keine Ämter vorhanden.

Nischk: aaO. S. 178; Kuhfuß: Wesen und Bedeutung der Amtsverfassung in Nordrhein-Westfalen, in DÖV 1959 S. 896

2) Der eigene Aufgabenkreis ist zwar wie bei den Gemeinden unbeschränkt, es kann sich aber schon rein logisch im Hinblick auf die Allzuständigkeit der Gemeinden nur um einen subsidiären Universalitätsanspruch handeln.

Kettenberg: aaO. S. 60

In der Praxis handelt es sich um die Verwaltung weniger gemeinsamer Einrichtungen im Interesse des gesamten Amtsverbandes (Amtsfeuerwehr, Amtssparkasse, Amtswasserwerk, Amtsberufsschule u.ä.).

3) Beseitigt wurde vor allem die Kompetenz-kompetenz der Ämter, wonach diese nach § 4 der AmtsO von 1934/35 mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde Aufgaben der amtsangehörigen Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen auch gegen den Willen der Gemeinden übernehmen konnten. Andere Bestimmungen, die eine enge Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Amt sicherten, wurden nur im Hinblick auf den später aufgehobenen § 60 Abs. I nw.GO nicht aufgenommen, weil man sie wegen der Koppelung des Amtes des Gemeindegeldes mit dem des Amtsdirektors für überflüssig hielt.

Althaus: "Das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände in den vormals preussischen Ländern, Herford 1957, S. 152 ff.;

Elleringmann: Amtsverband im Verhältnis aaO. S. 30

amtliche Stellen nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde einrichten dürfen.¹⁾ Aus diesem wichtigen Kernstück der Verzahnung von Amtsverband und amtsangehöriger Gemeinde, das die Funktion des Amtes als Bürogemeinschaft der Gemeinden besonders betont, erwachsen die zwei großen Aufgabengebiete der Amtsverbände: Sie sind Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung der Pflichtaufgaben, die den Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind (§ 3 Abs. I S. 1 nw.AmtsO), und sie übernehmen die sonstigen Aufgaben (Selbstverwaltungsaufgaben) der amtsangehörigen Gemeinden, wenn diese - was in der Regel der Fall ist - damit einverstanden sind (§ 3 Abs. II S. 1 nw.AmtsO).

Darüberhinaus nimmt der Amtsverband gem. § 8 Abs. I nw.AmtsO aber auch die sämtlichen Kassengeschäfte der Gemeinden wahr, und das Rechnungsprüfungsamt des Amtsverbandes - falls ein solches eingerichtet ist - führt gem. § 8 Abs. II nw.AmtsO die ihm übertragenen Aufgaben auch für die amtsangehörigen Gemeinden durch.

Ferner wirken der Amtsdirektor und der Gemeindebürgermeister zusammen bei der Aufstellung der Haushaltssatzung und Haushaltsrechnung und bei der Vollziehung von Verpflichtungserklärungen und Kassenanordnungen (§ 61 nw.GO). Nur in amtsangehörigen Gemeinden mit hauptamtlichen Stellen (vgl. § 60 Abs. II nw.GO) werden Verpflichtungserklärungen und Kassenanordnungen vom Gemeindedirektor zusammen mit dem Gemeindebürgermeister vollzogen; solche Gemeinden können auch die Weisungsaufgaben mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde selbst wahrnehmen (§ 3 Abs. I S. 2 nw.AmtsO). Für die Wahrnehmung des Kassenanordnungsrechts kann die Hauptsatzung auch eine andere Regelung treffen.

1) Diese Genehmigung soll nur in besonderen Ausnahmefällen erteilt werden, weil die Wahl eines hauptamtlichen Gemeindedirektors in den amtsangehörigen Gemeinden nicht dem der Amtsverfassung zu Grunde liegenden Verwaltungsprinzip entspricht (RdErl. des Innenministers für das Land NRW vom 28.8.1954 - MBl NW 1954 S. 1665). Es gibt daher auch nur 4 amtsangehörige Gemeinden in NRW mit hauptamtlichem Gemeindedirektor. Vgl. Übersicht IX am Schluß der Arbeit.

Die Amtsverbände haben wie die einzelnen Gemeinden eine eigene Vertretungskörperschaft, die Amtsvertretung, deren Vorsitzender der Amtsbürgermeister ist. Er und die Amtsvertretung haben innerhalb des Amtsverbandes die gleiche Stellung wie der Bürgermeister bzw. Gemeinderat in den Gemeinden. Durch das Änderungsgesetz zum Kommunalwahlgesetz vom 30.5.1960 (GVBl.NW S. 155), durch das der § 7 a in die nw.AmtsO eingefügt wurde, werden die Amtsvertreter nicht mehr unmittelbar von den wahlberechtigten Amtseingewohnenen, sondern mittelbar durch die Gemeindevertretungen aus ihrer Mitte gewählt.¹⁾

An der Spitze der Verwaltung des Amtsverbandes steht der Amtsdirektor. Er bildet als Verwaltungsfachmann das Gegengewicht und gleichzeitig das Bindeglied zu den bürgerschaftlichen Gremien und den ehrenamtlichen Bürgermeistern. Er steht nur dort außerhalb der Verwaltung der Gemeinden des Amtsbezirks, wo man ihn nicht gleichzeitig zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt hat.²⁾

Die Amts- und die Gemeindeordnung enthalten nur wenige Sonderbestimmungen, die sich speziell mit seiner Stellung und seinem Aufgabenkreis befassen. Wenn man von den Vorschriften der Amtsordnung absieht, die eine Aufgabenübertragung auf das Amt und damit letztlich auf den Amtsdirektor zum Inhalt haben (vgl. §§ 3,8 Abs.I,II AmtsO), so bestimmt lediglich § 7 AmtsO, daß die Stelle des Amtsdirektors hauptamtlich verwaltet wird, und der § 61 nw.GO legt bei bestimmten Verwaltungsgeschäften in amtsangehörigen Gemeinden das Zusammenwirken von Gemeindebürgermeister und Amtsdirektor fest. Weitere Bestimmungen hielt der Gesetzgeber nicht für notwendig, da durch § 60 Abs.I nw.GO das Amt des Amtsdirektors mit den Ämtern der Gemeindedirek-

1) Damit hat man wieder an die vor 1924 angewandte Regelung angeknüpft. Es soll dadurch, daß jetzt jede amtsangehörige Gemeinde ohne Rücksicht auf ihre Größe mit mindestens einem Sitz in der Amtsvertretung vertreten ist, und daß nur Ratsmitglieder der amtsangehörigen Gemeinden der Amtsvertretung angehören, nicht zuletzt auch wieder eine engere Verzahnung zwischen Amt und Gemeinden hergestellt werden. Vorher waren etwa 21 % aller amtsangehörigen Gemeinden in NRW nicht durch Ratsmitglieder vertreten, und etwa 32 % aller Amtsvertreter waren nicht gleichzeitig Gemeinderatsmitglieder. Rietdorf-Gensior-Grimm: aaO.S.9,10; "Der Gemeinderat" 1959, S. 205

2) Streitbürger: aaO. S. 39

Gemeindedirektor ein - wenn auch dem Rat untergeordnetes - Organ der Gemeinde ist, weil ihm eine Reihe, im Urteil aufgezählter Zuständigkeiten zur selbstverantwortlichen und eigenständigen Wahrnehmung übertragen seien.

Da die Entscheidung Gesetzeskraft hat, hat der Streit um die Organstellung des Amts- bzw. Gemeindedirektors zwar ein Ende gefunden;¹⁾ die praktischen Auswirkungen des Urteils warfen und werfen aber Probleme auf, die zu einer nicht unerheblichen Belastung des Amtsverfassungssystems geführt haben. Um dem entgegenzuwirken und eine sinnvolle Lösung zu schaffen, betonte der Innenminister schon in seinem Runderlaß vom 28.8.1954 (MBI.NW 1954 S. 1666), er halte es für zweckmäßig, daß die betroffenen Gemeinden entweder den Amtsdirektor oder den Bürgermeister zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor wählten. Dieser Anregung folgten zwar die amtsangehörigen Gemeinden überwiegend, dennoch gab es eine ganze Reihe von Gemeinden, die weder den Bürgermeister noch den Amtsdirektor, sondern einen Dritten zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor wählten.²⁾

Dieser Zustand ist deshalb so bedauerlich, weil viele Gemeinden durch die Nichtwahl des Amtsdirektors die Vorteile der Amtsverfassung, die gerade in der Zusammenfassung der Verwaltungskraft aller amtsangehörigen Gemeinden im Amt liegt, nicht mehr voll auszunutzen vermögen, und weil dadurch die ohnehin komplizierte Zuständigkeitsregelung der nw.GO - über die noch zu berichten sein wird - noch komplizierter geworden ist.³⁾

Über die damit verbundene Rechtsunsicherheit besonders in den ersten Monaten nach dem Urteil, hat sich inzwischen die Praxis zwar irgendwie hinweggeholfen; dennoch wird der durch das Urteil geschaffene unsichere und unbefriedigende Zustand auch heute noch allgemein bedauert. Unklar ist vor allem, ob der Amtsdirektor auch in den Gemeinden zum ehrenamtlichen Gemein-

-
- 1) Es ist deshalb müßig, auf diesen Streit einzugehen; vgl. im übrigen Klaus Müller: aaO.S.105; Althaus: Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände aaO. S. 59,60; Diekamp: aaO. S. 2 ff.
2) Vgl. Übersicht IX am Schluß der Arbeit.
3) Wolff: aaO. S. 837 ff.

dedirektor gewählt werden kann, in denen er nicht „Bürger ist“,¹⁾ und ob der Bürgermeister gleichzeitig Gemeindedirektor sein kann.²⁾ Zweifelhaft ist überhaupt der Umfang und die Form, in der der Amtsdirektor noch an der Verwaltung der amtsangehörigen Gemeinden, in denen er nicht zum Gemeindedirektor gewählt ist, teilnimmt.³⁾

Von diesen nicht unerheblichen Schwierigkeiten wird noch ausführlich die Rede sein. Sie liegen darin begründet, daß Gemeinde- und Amtsverordnung von der Regelung des § 60 Abs.I nw.GO ausgegangen sind und infolgedessen die Fälle, daß in amtsangehörigen Gemeinden auch der Bürgermeister oder ein Dritter zum Gemeindedirektor gewählt werden kann, im Gesetz unberücksichtigt geblieben sind.

2. Die gemeinsamen Kassen, der Kassen- und Rechnungsverband nach § 95 Abs.II nw.GO und sonstige Verwaltungsgemeinschaften nach § 27 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit.⁴⁾

Der Ausdruck "Zweckverband" ist in Westfalen und im Rheinland seit der nur vorübergehend in Geltung gewesenen Gemeindeordnung vom 11.3.1850 (Preuß.GS.S. 213) üblich, während die Ver-

- 1) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 158 verneinend mit dem Zusatz, daß aber die Praxis andere Wege geht; ebenfalls verneinend Streitbürger: aaO. S. 94 ff. entgegen der herrschenden Meinung (dort zitiert S. 93 Fußnote 2), S. 95 Fußnote 2) u.3)), die aus einem Umkehrschluß aus § 20 Abs.II nw.GO herleitet, daß auch ein Nichtbürger einer Gemeinde ein Ehrenamt übernehmen kann; vgl. ferner Wolff: aaO.S. 840
- 2) Ebenfalls verneinend Streitbürger: aaO. S. 102 ff., weil es der sonstigen Konzeption der Gemeindeordnung über die innere Gemeindeverfassung widerspreche. Er hält nur die Wahl einer dritten Person zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor für zulässig. Auch Meyer zu Hoberg: " Der Amtsdirektor als Gemeindedirektor in Nordrhein-Westfalen" in KPBl. 1956, S.591 ff. hält es für unlogisch, den Bürgermeister mit der Wahrnehmung der Aufgaben des Gemeindedirektors zu beauftragen. Vgl. ferner Elleringmann: Amtsverband im Amtsrecht aaO.S.41
- 3) Streitbürger: aaO. S. 90 ff.; Althaus: Kritik des Gemeinderechts in "Deutsche Verwaltungspraxis" 1958, 194 - 197 S. 88 ff.
- 4) GVBl. 1961 S. 190; das Gesetz ist am 1.7.1961 in Kraft getreten und hat u.a. das Zweckverbandsgesetz v. 7.6.1939 (RGBl.I S. 979) und den § 9 nw.AmtsO außer Kraft gesetzt.

waltungsgemeinschaften als einfache Personalunionen erstmals durch § 24 Abs.IV der Rheinländischen Kreisordnung von 1887 (Preuß.GS.S. 209) und später durch § 39 der Vereinfachungsverordnung vom 3.9.1932 (GS.S. 283) ermöglicht wurden.¹⁾

Die Kassengemeinschaften werden auf Grund öffentlich rechtlicher Vereinbarung gebildet; ihre gesetzliche Grundlage bilden § 95 Abs.II nw.GO i.V.m. § 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit.²⁾ Nach § 95 Abs.II nw.GO kann die Aufsichtsbehörde in amtsfreien Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern die Führung der Kassengeschäfte einer benachbarten Gemeinde oder einem Gemeindeverband (Amt) übertragen, wenn diese über ausreichende Kasseneinrichtungen verfügen. Auf diese Weise werden den schwächeren Gemeinden die Einrichtung und Unterhaltung einer eigenen Kasse erspart, und die Sorge für die Kassensicherheit und die ordnungsmäßige Erledigung der Kassen-, Buchungs- und Rechnungsgeschäfte größeren Gemeinden oder Ämtern mit ausreichenden Kasseneinrichtungen anvertraut.

Das bezieht sich aber nur auf amtsfreie Gemeinden, da die Kassengeschäfte der amtsangehörigen Gemeinden gem. § 8 Abs.I nw.AmtsO. durch das Amt wahrgenommen werden.

Ist keine geeignete Kasse mit ausreichenden Einrichtungen vorhanden, der die Kassengeschäfte mehrerer amtsfreier Gemeinden mit weniger als 3 000 Einwohnern übertragen werden kann, so ist ein Kassen- und Rechnungsverband zu bilden.³⁾ Der Verband hat für die angeschlossenen Gemeinden die Einnahmen einzuziehen und die Ausgaben zu leisten, die Bücher zu führen, die Kassenrechnung zu legen und das Verwahrgefaß zu verwalten. Die

1) Vgl. Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 192, 196

2) Sie haben besondere Bedeutung in denjenigen früheren lippischen Landesteilen, in denen die nw.Amtsordnung nicht gilt. Allein der Landkreis Detmold hat 14 Kassenverbände. LKT-Eildienst Nr. 15/58/245 - 021-20-20.8.1958
Außerdem ist im Regierungsbezirk Detmold die Zahl der amtsfreien Gemeinden besonders groß (Vgl.Übersicht VII am Schluß der Arbeit).

3) Ein zwangsweiser Zusammenschluß durch die Aufsichtsbehörde setzt in jedem Fall voraus, daß dieser aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten ist (§ 26 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit).

Kosten sind durch die angeschlossenen Gemeinden zu erstatten.¹⁾

Gem. § 100 Abs. II Kassen- und Rechnungsverordnung vom 1.3.1955 - GS. NW.S.622 - gehen bei der Bildung gemeinsamer Kassen die nach dieser Verordnung dem Gemeindedirektor übertragenen Aufgaben auf den Hauptgemeinbeamtenden der übernehmenden Gemeinde bzw. des übernehmenden Gemeindeverbandes über, soweit nicht die Aufsichtsbehörde etwas anderes bestimmt. Bei Kassen- und Rechnungsverbänden ist gem. § 100 Abs.II letzter Satz KurVO in der Satzung die Stelle zu bestimmen, die die Aufgaben wahrzunehmen hat, die nach der KurVO dem Gemeindedirektor übertragen sind.²⁾

Für die Bildung der Verwaltungsgemeinschaften gelten nicht mehr die Bestimmungen des § 9 nw.AmtsO i.V.m. den Bestimmungen des Zweckverbandsgesetzes, sondern es gilt § 27 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit. Danach können Gemeinden und Ämter desselben Landkreises vereinbaren, daß ein Beteiligter zur Wahrnehmung aller oder des größten Teils seiner Aufgaben Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen des anderen Beteiligten in Anspruch nimmt, oder daß sich die Beteiligten hierfür Dienstkräfte und Verwaltungseinrichtungen gegenseitig zur Verfügung stellen.³⁾ Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch den Oberkreisdirektor unter Zustimmung des Kreisausschusses. Eines Gesetzes bedarf es, wenn Verwaltungsgemeinschaften von kreisangehörigen Gemeinden oder Ämtern mit Ge-

1) 1.Verw.VO zu § 95 nw.GO

2) Kottenberg: aaO. S. 409,410; Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 417

3) Auch diese Verwaltungsgemeinschaften haben für den Landesteil Lippe besondere Bedeutung. In den 160 nicht städtischen und amtsfreien Gemeinden werden zahlreiche Verwaltungsaufgaben (Ordnungsamt, Fürsorgeamt, Baupolizei) von der Kreisverwaltung und die Veranlagung und Einziehung der Realsteuern sogar vom Finanzamt wahrgenommen. In den beiden Landkreisen Detmold und Lemgo sind für die Erledigung der Ordnungs- und örtlichen Fürsorgeaufgaben je zwei Amtmänner eingesetzt, die - ähnlich wie der gemeinsame Fachbeamte in Baden-Württemberg - der Kreisverwaltung eingegliedert sind (vgl. § 57 Ordnungsbehördengesetz NW). Bisher hat lediglich die Stadt Detmold mit 15 umliegenden kleineren Gemeinden eine Verwaltungsgemeinschaft gebildet, die sich gut bewährt hat.

Odenbreit: Gemeindeordnung aaO.S. 198,199; LKT-Eildient aaO. vgl. auch: "Der Gemeinderat" 1957 S. 158

meinden oder Ämtern außerhalb des Landkreises gebildet werden sollen; dasselbe gilt, wenn eine Vereinbarung der Beteiligten nicht zustande kommt, wenn also der Zusammenschluß zwangsweise erfolgt, oder wenn nur die Wahrnehmung einzelner freiwilliger Aufgaben übertragen werden soll (§ 28 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit).¹⁾

Auch hier ergibt sich wieder eine Parallele zum Gemeinderecht in Baden-Württemberg, das ebenfalls die nebenamtliche Verwaltung kleinerer Gemeinden durch Fachbeamte einer größeren Gemeinde kennt, um so eine Stärkung der Verwaltungskraft auch dieser Gemeinden zu erzielen.

III. Die Einteilung in Amtsbezirke und die Amtsumlage.

Besondere Richtlinien für die Einteilung der Amtsbezirke, wie sie die baden-württembergische Gemeindeordnung in § 70 i.V.m. dem 1.RdErl. zu § 70 für die Verwaltungsbezirke der gemeinsamen Fachbeamten kennt, enthält weder die nw.GO noch die nw.AmtsO. Sie ist für Nordrhein-Westfalen auch zu entbehren, da - anders als in Baden-Württemberg - hier schon seit etwa 150 Jahren nahezu einheitlich in allen Landesteilen festgefügte Amtsverbände bestehen, und der Umfang eines Bezirks nicht wie in Baden-Württemberg auf die Arbeitskraft eines Beamten abgestimmt sein muß.²⁾ Nach § 1 AmtsO. soll das Amtsgebiet aus aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Kreises bestehen und § 5 AmtsO. bestimmt lediglich, was zum Amtsgebiet gehört und unter welchen Voraussetzungen eine Gebietsänderung, eine Neubildung oder Auflösung von Ämtern möglich ist. Sollte eine Änderung der Amtsgrenzen oder die Neubildung eines

1) Über die Anzahl der Verwaltungsgemeinschaften im Jahre 1939 und beim Inkrafttreten der nw.GO vgl. Übersicht VI am Schluß der Arbeit.

2) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 200 ; vgl. auch Mittelstädt: aaO. S. 19

Es ist nicht verwunderlich, daß die Ämter in NRW von 2 bis 33 Gemeinden mit 797 bis 93 600 Einwohnern umfassen; im Durchschnitt hat ein Amt etwa 12 000 Einwohner und etwa 6 Gemeinden. Nähere statistische Angaben vgl. Übersicht VII, VIII am Schluß der Arbeit.

Amtes in Betracht kommen, wird man gem. § 2 AmtsO. neben § 14 Abs.I auch den § 5 nw.GO in entsprechender Anwendung zu beachten haben. Zuständig hierfür und für die Auflösung von Ämtern ist der Oberkreisdirektor mit Zustimmung des Kreisausschusses (§ 48 Abs.I LKrO); auch die beteiligten Ämter und Gemeinden müssen einverstanden sein. Gem.§ 8 Abs.III i.V.m. der Verw. VO zu § 8 AmtsO. Ziff 2 wird eine Amtsumlage erhoben, berechnet nach dem Umlagerecht der Landkreise, falls die Einnahmen des Amtes (Gebühren und Beiträge im Rahmen des Abgabenrechtes) nicht ausreichen. Das ist in der Regel der Fall; ja die Amtsumlage ist sogar in der Regel hoch, da Gebühren und Beiträge nur in bescheidenem Umfang erhoben werden können. Das Umlagerecht der Landkreise, das für die Berechnung der Amtsumlage maßgebend ist, richtet sich nach § 10 des Kreis- und Provinzialabgabengesetzes vom 23.4.1909 (Preuß.GS.S. 159) und §§ 20 ff. des alljährlichen Finanzausgleichsgesetzes. Danach soll der Kreistag auch eine Mehr- oder Minderbelastung einzelner Kreisteile beschließen, wenn diesen Teilen ausschließlich oder in besonders hervorragendem oder geringem Maße Veranstaltungen des Kreises zustatten kommen. Entsprechend ist zu verfahren, wenn das Amt mit Zustimmung einzelner Gemeinden eine an sich gemeindliche Selbstverwaltungsaufgabe übernimmt (§ 3 Abs.II S. 1 nw.AmtsO), während andere Gemeinden im Amtsbezirk diese Aufgaben selbst wahrnehmen.¹⁾ In ähnlicher Weise sucht, wie gezeigt, auch die baden-württembergische Regelung für die Verwaltungsbezirke eine gerechte Kostenverteilung zu finden.²⁾

1) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 201, 213, 214

2) Vgl. S.45,46

IV. Rechtsstellung, Rechte und Pflichten des Amtsdirektors in Nordrhein-Westfalen

1. Die beamtenrechtliche Stellung.

Der Amtsdirektor, der gem. § 7 nw.AmtsO in aller Regel hauptamtlich angestellt wird,¹⁾ wird gem. §§ 49 nw.GO, 2 AmtsO. von der Amtsvertretung gewählt; Anstellungskörperschaft ist der Amtsverband. Seine Wahlzeit beträgt 12 Jahre (§ 49 Abs.II, 1.Halbs.nw.GO). Wird der Amtsdirektor gleichzeitig zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor von den Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden gewählt, dann entspricht seine Wahlzeit der des Rates, also vier Jahre. Als Amtsdirektor ist der Gewählte Beamter auf Zeit i.S. des § 5 Abs.I Ziff.2 LBG, als Gemeindedirektor Ehrenbeamter i.S. des § 5 Abs.IV LBG.²⁾ Das Amt des Amts- und Gemeindedirektors kann nicht von einem Angestellten oder Widerrufsbeamten bekleidet werden. Auch können Amts- und Gemeindedirektoren nicht auf Lebenszeit angestellt werden. Die Anstellung kann auch nicht von einer Probezeit abhängig gemacht werden, wie das früher durch § 45 DGO 1935 und durch § 118 rev.DGO möglich gemacht³⁾ und auch noch in der ersten Zeit der Geltung der neuen nw.GO⁴⁾ üblich war. Es sind aber auch jetzt noch Amts- und Gemeindedirektoren tätig, die bereits vor Inkrafttreten der nw.GO und nw.AmtsO. im Amt waren und die entweder auf Lebenszeit oder auf Widerruf gewählt oder kommissarisch von der Militärregierung eingesetzt waren. Um die Rechtsverhältnisse dieser Beamten zu klären, be-

1) Die Amtssatzung kann auch etwas anderes bestimmen. Allerdings können auch in den (13) Ämtern in Nordrhein-Westfalen mit weniger als 3 000 Einwohnern die Aufgaben des Amtsdirektors vom ehrenamtlichen Amtsbürgermeister wahrgenommen werden (§ 57 nw.GO, § 2 AmtsO), falls die Amtssatzung nicht einen hauptamtlichen Amtsdirektor vorsieht.
Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 202

2) Das Landesbeamtengesetz v. 15.6.1954 (GVBl.NW.S.237) hat am 1.9.1954 das bis dahin in NW auch für die Kommunalbeamten geltende Deutsche Beamtengesetz vom 25.1.1937 (RGBl.S.39) abgelöst. Inzwischen hat aber der Bund, gestützt auf Art.75 Nr. 1 GG. ein Beamtenrechtsrahmengesetz v. 1.7.1957 (BGBl. S. 667) erlassen, das in § 1 die Länder verpflichtet, bis zum 1.9.60 ihr Beamtenrecht neu zu regeln. Heute gilt das Landesbeamtengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 1.6.1962 (GVBl.1962 S. 271 ff.).

3) RdErl. des M.d.I. v. 9.3.1953 (MBl.NW. 1953, S. 436)

4) Müller, Klaus: Der Gemeindedirektor aaO. S. 43

schloß der Landtag 1947 ein Gesetz,¹⁾ wonach die zuständigen Vertretungskörperschaften innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der neuen Gemeindeverfassungsgesetze über das Verbleiben dieser Hauptverwaltungsbeamten zu entscheiden hatten. Die nw.GO beschränkte dann aber in § 117 Ziff.c nw.GO diese Entscheidung auf die Hauptverwaltungsbeamten, die nicht von gewählten Vertretungskörperschaften in ihr Amt berufen oder in ihrem Amt bestätigt worden waren.²⁾ Wenn auch viele dieser auf Lebenszeit angestellten Amtsdirektoren inzwischen in den Ruhestand getreten sind, so ist doch heute noch keine einheitliche beamtenrechtliche Stellung der Amts- und Gemeindedirektoren erreicht.

Vorgesetzte und Dienstvorgesetzte der Amts- und Gemeindedirektoren sind - mit Ausnahme des § 47 Abs.III nw.GO - die Amtsvertretung bzw. die Vertretungen der Gemeinden (§ 53 Abs.II nw.GO); sie können als solche sachliche Weisungen erteilen. Disziplinarvorgesetzter aber ist die Aufsichtsbehörde, die gem. §§ 116 ff. Disz.O.³⁾ gegen den Amts- und Gemeindedirektor Warnungen, Verweise und Geldbußen verhängen kann. Unterläßt die Aufsichtsbehörde die Einleitung des förmlichen Disziplinarverfahrens gegen den Hauptverwaltungsbeamten, obwohl die Amts- bzw. Gemeindevertretung ein solches Verfahren beantragt hat, so können diese die obere Aufsichtsbehörde und evtl. die örtlich zuständige Disziplinarkammer anrufen.

Der Amtsdirektor erhält Dienstbezüge und eine Aufwandsentschädigung⁴⁾ und als ehrenamtlicher Gemeindedirektor eine angemessene Aufwandsentschädigung.⁵⁾

- 1) § 2 des "Gesetzes über die Amtsdauer der Bürgermeister und Landräte und die Wahl der leitenden Gemeindebeamten v. 9.12.47 (GVBl. NW 1948 S. 37) und das Anwendungsgesetz für leitende Gemeindebeamte v.27.7.1948 (GVBl.NW 1948,S.245)
- 2) Obwohl gerade unter den Hauptverwaltungsbeamten, die direkt oder indirekt durch die Militärregierung in ihr Amt gekommen waren, in vielen Fällen keine qualifizierten Verwaltungsfachleute waren, so machten die zuständigen Vertretungen von ihrem Entlassungsrecht doch nur selten Gebrauch, weil den Ausscheidenden bis zur Erreichung der Altersgrenze das volle Gehalt und später die Pension zu zahlen war.
Klaus Müller: aaO. S. 44 ff.
- 3) Disziplinarordnung NW. in der Fassung v.1.6.1962 (GVBl. S.305 ff)i.V.m. § 83 LBG;Odenbreit:Gemeindeordnung aaO.S.346
- 4) Nach der Eingruppierungsverordnung v.5.7.1956 (GVBl.NW S.185) u.VO v.30.6.1960 (GVBl.NW S.203);Odenbreit: aaO.S.328 ff.
- 5) § 25 Abs. II nw.GO; Odenbreit: aaO. S. 269

Im übrigen gelten für den Amts- und Gemeindedirektor die Bestimmungen des LBG. (§§ 55 - 84) und die allgemeinen Beamtenpflichten, wie sie bereits für den gemeinsamen Fachbeamten (vgl. S. 50) aufgeführt wurden. Die nw.GO hat nur für den ehrenamtlich Tätigen, also auch für den Gemeindedirektor, in den §§ 22 - 24 allgemeine Vorschriften über die Verschwiegenheits- und Treupflicht und Verwandtschaftsverbote erlassen.

2. Die Anstellung

a) Die fachlichen und persönlichen Voraussetzungen.

Die Anforderungen, die das Gesetz an die fachliche und persönliche Qualifikation des hauptamtlichen Amtsdirektors stellt, sind sehr allgemein gehalten. Sie erschöpfen sich in der Forderung, daß der Amtsdirektor die für sein Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllt und eine ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweist (§§ 49 Abs.I S. 2 nw.GO). Eine bestimmte Laufbahn oder die Ablegung von Prüfungen, wie sie in § 54 Abs.I S. 1 nw.GO für Beamte, Angestellte und Arbeiter allgemein vorgeschrieben sind, werden vom hauptamtlichen Amts- oder Gemeindedirektor nicht verlangt.¹⁾ In der Regel werden Amtsdirektoren allerdings aus der kommunalen Beamtenlaufbahn mit ihren zwei Verwaltungsprüfungen hervorgegangen sein, denn wie sollte ein anderer Bewerber eine ausreichende fachliche Vorbildung und Erfahrung nachweisen können? Neben Fachwissen und Erfahrung muß aber gerade auch der Amtsdirektor, der regelmäßig eine Reihe von Gemeinden als ehrenamtlicher Gemeindedirektor zu betreuen hat, ein hohes Maß an politischem Fingerspitzengefühl, an Takt, Selbstbeherrschung, Tatkraft und Verantwortungsfreude für sein Amt mitbringen.²⁾

Auch die Wahl zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor ist an keine fachlichen oder persönlichen Voraussetzungen gebunden; es sind aber - wie auch bei der Wahl des Amtsdirektors - die Verwandtschaftsverbote der §§ 50, 96 Abs.III und 101 Abs.III nw.GO zu beachten.

1) Die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst wird nur von Gemeindedirektoren in kreisfreien Städten verlangt; es genügt aber, wenn ein Beigeordneter die Qualifikation besitzt (§ 49 Abs.I S. 3 nw.GO).

2) Klaus Müller: Der Gemeindedirektor aaO. S. 52 ff.

b) Der Wahlakt und die Ernennung

Gewählt wird der Amtsdirektor von der Amtsvertretung auf 12 Jahre (§§ 49 Abs.I S.1; Abs.II S. 1 nw.GO; § 2 nw.AmtsO.). Da seine Stelle hauptamtlich ist, ist sie gem. § 49 Abs.I S. 4 nw.GO auszuschreiben; nur bei Wiederwahl kann hierauf verzichtet werden. Eine erste Wiederwahl hat der Amtsdirektor nach Ablauf der zwölfjährigen Amtszeit anzunehmen, es sei denn, es läge ein wichtiger Grund für die Ablehnung vor (§ 49 Abs.II S.2,3 nw.GO). Wichtige Gründe sind Verschlechterung der Anstellungsbedingungen gegenüber der ersten Amtszeit (§ 49 Abs. II S. 5 nw.GO), aber auch schlechter Gesundheitszustand, politische Gründe, mangelnde Zusammenarbeit mit den Vertretungskörperschaften oder der Beamtenschaft des Amtsverbandes.¹⁾ Ob ein wichtiger Grund vorliegt oder nicht, entscheidet die Amtsvertretung (§ 49 Abs.II S.4, nw.GO, § 2 AmtsO.). Lehnt der Amtsdirektor ohne wichtigen Grund die Wiederwahl ab, so verliert er seinen Anspruch auf das Ruhegehalt (§ 49 Abs.II S. 3 nw.GO, § 2 nw.AmtsO.).

Zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor wird der Amtsdirektor ohne vorherige Ausschreibung von den Gemeinderäten der einzelnen amtsangehörigen Gemeinden für die Dauer ihrer Wahlzeit (4 Jahre) gewählt (§ 49 Abs.I S. 1, Abs.II 2.Halbs.nw.GO). Eine Verpflichtung zur Annahme der Wiederwahl sieht das Gesetz hier nicht vor; nach Ablauf der Wahlzeit bleibt der bisherige Amtsinhaber bis zum Amtsantritt seines Nachfolgers im Amt.

Die Wahl des Amtsdirektors und seine Wahl zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor sind in der Regel öffentlich. Sie wird durch Zuruf vollzogen; widerspricht jedoch ein Ratsmitglied, so erfolgt sie durch Abgabe von Stimmzetteln. Gewählt ist der Bewerber, der mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen auf sich vereinigt (§ 35 Abs.II nw.GO). Im Falle der Stimmengleichheit ist nach § 49 Abs.I S. 5 i.V.m. § 32 Abs.II nw.GO die Abstimmung in einer neu einzuberufenden Sitzung in gleicher Weise zu wiederholen. Wird auch bei dieser zweiten Wahl die erforderliche Mehrheit nicht erreicht, so erfolgt namentliche Abstimmung. Ergibt sich auch bei diesem dritten Wahlgang nicht die

1) Kottenberg: aaO. § 49 Anm. 10

erforderliche Mehrheit, so ist derjenige gewählt, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt; erst bei Stimmengleichheit entscheidet das Los.¹⁾

Der neugewählte Amtsdirektor wird gem. §§ 49 Abs.III nw.GO, 2 AmtsO vom Amtsbürgermeister, der zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählte Amtsdirektor vom Gemeindebürgermeister in einer Sitzung der Amtsvertretung bzw. des Gemeinderats vereidigt²⁾ und in sein Amt eingeführt. Das Beamtenverhältnis beginnt mit der Überreichung der Ernennungsurkunde (§ 8 LBG) zum Amts- bzw. Gemeindedirektor, die vom Amts- bzw. Gemeindebürgermeister und einem Mitglied der Amts- bzw. Gemeindevertretung zu unterzeichnen ist (§ 54 Abs.II S. 1 nw.GO, § 2 AmtsO) und in der Regel bei der Amtseinführung in der Amtsvertreter- bzw. Gemeinderatssitzung überreicht wird.

Der allgemeine Stellvertreter des Amts- bzw. Gemeindedirektors ist von der Amts- bzw. von jeder Gemeindevertretung, die den Amtsdirektor zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt hat, zu bestellen; sind Beigeordnete³⁾ vorhanden, ist ein solcher zu bestellen (§ 51 nw.GO, § 2 AmtsO).

3. Das Verhältnis zum Gemeinderat und zur Amtsvertretung

- a) vorbereitende, ausführende und informatorische Betätigung außerhalb der Gemeinderats-, der Amtsvertreter- und Ausschußsitzungen.

Die rev.DGO sah in dem Hauptverwaltungsbeamten im Verhältnis zum Rat in erster Linie den Schriftführer des Rates (§ 34 rev.DGO),

- 1) Ursprünglich sah die nw.GO vor, daß dann derjenige gewählt sein sollte, auf dessen Wähler (Amts- und Gemeindevertreter) die meisten Urwählerstimmen entfallen waren. Wegen der Schwierigkeiten der Berechnung und der Ungerechtigkeit des Ergebnisses verzichtete man hierauf und läßt jetzt nach dem 4.ergebnislosen Wahlgang das Los entscheiden (vgl.Art.III des Gesetzes v. 9.6.1954 (GVBl. S. 219)).

Klaus Müller: Gemeindedirektor aaO. S. 49, 50

- 2) Eidesformel: § 61 LBG

- 3) Bis 1946 hatte jede Gemeinde und jedes Amt hauptamtliche oder ehrenamtliche Beigeordnete (vgl. § 34 DGO 1935, §§ 9, 17 AmtsO 1935). Heute sind nur noch die hauptamtlichen Beigeordneten der größeren Städte und Ämter übrig geblieben, während die ehrenamtlichen Beigeordneten so gut wie verschwunden sind. Der Grund liegt offenbar in der täglich wachsenden Kompliziertheit der Verwaltung, die einen Fachmann erfordert. Deshalb sind die Amts- und Gemeindevertretungen dazu übergegangen, in der Regel gem. § 51 Abs.IS.4 nw.GO einen auf Lebenszeit angestellten Beamten der Amtsverwaltung zum allgemeinen Stellvertreter des Amts- bzw. Gemeindedirektors zu bestellen

Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 337

der zu den Sitzungen einzuladen war und der mit dem Bürgermeister die Tagesordnung aufzustellen hatte (§ 51 rev.DGO). Im übrigen begnügte sich die rev.DGO in § 34 Abs.I rev.DGO mit der allgemeinen Feststellung: Der Rat der Gemeinde erfüllt seine Aufgaben durch Verwaltungsbeamte. Um Verwaltungsgeschäfte und Zahlungen vornehmen zu können, bedurfte er jeweils einer Ermächtigung des Rates (§ 35 rev.DGO). In der Praxis zeigte es sich, daß die gesetzliche Regelung mangelhaft war und der tatsächlichen Bedeutung und Stellung des Hauptgemeindefleamten nicht gerecht wurde. Der Gesetzgeber der neuen Gemeindeordnung hat dem Rechnung getragen und die Zuständigkeiten und Funktionen im Verhältnis zum Rat erweitert und genauer umrissen. Er sah im Hauptverwaltungsbeamten nicht mehr in erster Linie nur den Schriftführer, sondern machte ihn zum sachkundigen Berater des Rates, der auf eine zweckmäßige Beschlußfassung hinzuwirken hat, der aber als Nichtmitglied des Rates an der Willensbildung nur insoweit beteiligt ist, als er rechtsverletzende Beschlüsse zu beanstanden hat.¹⁾

In den Gemeinden, in denen der Amtsdirektor auch zum Gemeindeflektor gewählt ist, setzt der Bürgermeister die Tagesordnung nach Benehmen mit dem Amtsdirektor fest (§ 33 Abs.I nw.GO) und lädt zu den Sitzungen ein (§ 31 Abs.I S. 1 nw.GO)²⁾. Die Vorbereitung der Beschlüsse des Gemeinderats aber obliegt allein dem Amtsdirektor als Gemeindeflektor (§ 47 Abs.I S.1; § 86 Abs.II für die Haushaltssatzung und § 98 nw.GO für die Rechnungslegung). Hier ist der Gesetzgeber ganz der Verwaltungspraxis gefolgt; denn in der Regel geht stets die Initiative zur Verwirklichung von Verwaltungsaufgaben von der Verwaltung und nicht von der Gemeindevertretung oder vom Bürgermeister aus. Meist wenden sich auch einzelne Bürger oder Interessentengruppen mit ihren Bitten und Forderungen nicht an den Rat oder Bürgermeister, sondern zunächst an die Verwaltung, die die gestellten Ansprüche oder Anregungen prüft und erst dann evtl. dem Rat

1) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 59

2) Der Rat kann auch eine Einberufung des Rates erzwingen (§ 31 Abs. I S. 3 nw.GO).

mit bestimmten Vorschlägen unterbreitet.¹⁾ Bei Verwaltungsaufgaben von besonderer Bedeutung hat zuvor sogar noch der Hauptausschuß²⁾ über die Planung solcher, vom Amtsdirektor vorgeplanter Verwaltungsaufgaben zu entscheiden (§ 46 Abs.I nw.GO). Die Unterrichtungspflicht gegenüber dem Rat trifft allein den Bürgermeister (§ 40 Abs.I S. 1 nw.GO). In der Praxis überläßt das jedoch der Bürgermeister in der Regel dem Amtsdirektor als dem mit der Materie besser vertrauten Beamten.³⁾ Nach dem Gesetz hat der Amtsdirektor als Gemeindedirektor lediglich dem Bürgermeister gegenüber eine Auskunftspflicht über alle (§ 40 Abs.I S. 2 nw.GO)⁴⁾ und eine Unterrichtungspflicht (§ 47 Abs.II nw.GO) über alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten. Daneben hat er auch den Hauptausschuß über Planungsaufgaben von besonderer Bedeutung zu unterrichten und muß dem Bürgermeister auch über diese Gemeindeangelegenheiten jederzeit Auskunft erteilen (§ 46 nw.GO).

Neben der vorbereitenden und informatorischen Tätigkeit hat der Amtsdirektor als Gemeindedirektor vor allem die Beschlüsse des Rats und der Ausschüsse unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber durchzuführen (§ 47 Abs.I S.2, § 42 Abs.I S. 5 nw.GO). Er bestimmt nach pflichtgemäßem Ermessen die Art und Weise der Ausführung der Beschlüsse, an deren Wortlaut und Sinn er aber gebunden ist. Der Gemeinderat kann

- 1) Klaus Müller: Der Gemeindedirektor aaO. S. 62,63
Er betont mit Recht, daß in den Händen des Hauptgemeinbe-
amten die Fäden aller kommunalen Arbeit zusammenlaufen; er
stehe nicht nur im Brennpunkt des verwaltungstechnischen
Geschehens, sondern greife darüberhinaus planend und mitge-
staltend in die kommunalen Geschehnisse ein. (aaO.S. 59,60)
- 2) Allerdings wird es nicht in allen amtsangehörigen Gemeinden
einen solchen geben, da gem. § 60 Abs.III i.V.m. §§ 58,43 nw.
GO die Bildung der Pflichtausschüsse in das Ermessen des
Rates gestellt ist.
- 3) Das wird besonders in den Sitzungen deutlich, wo normaler-
weise der Amtsdirektor die einzelnen Punkte der Tagesord-
nung vorträgt und die Vorschläge der Verwaltung begründet.
Klaus Müller: Der Gemeindedirektor aaO.S. 61
- 4) Der Bürgermeister kann die Auskunft gem. §§ 40 Abs.I S.2,46
Abs.II nw.GO nicht von nachgeordneten Beamten oder Ange-
stellten verlangen, wohl aber von Beigeordneten innerhalb
der Zuständigkeit ihres Dezernats, da sie insoweit gesetz-
liche Vertreter des Amtsdirektors sind. Entsprechendes gilt
für die Akteneinsicht. Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S.56

den § 47 Abs.I nw.GO nicht durch einen entgegenstehenden Beschluß ändern oder den Amtsdirektor anweisen, von seinem Ermessen einen bestimmten Gebrauch zu machen; der Gemeinderat hat zwar ein Kontrollrecht, aber keine Aufsichtsbefugnis.¹⁾ Um die Durchführung der Beschlüsse sowie den Ablauf der Verwaltungsangelegenheiten überwachen zu können, kann der Rat Einsicht in die Akten für einen von ihm bestimmten Ausschuß oder für einzelne von ihm beauftragte Mitglieder verlangen (§ 40 Abs.II nw.GO). Auch einem einzelnen Ratsmitglied muß unter den Voraussetzungen des § 40 Abs.III nw.GO Akteneinsicht gewährt werden.

Diese Ausführungen über das Verhältnis des Amtsdirektors als Gemeindedirektor zum Gemeinderat gelten gem.§ 2 nw.AmtsO. sinngemäß auch für sein Verhältnis als Amtsdirektor zur Amtsvertretung.

Ist aber nicht der Amtsdirektor, sondern der Bürgermeister gleichzeitig ehrenamtlicher Gemeindedirektor in einer amtsangehörigen Gemeinde, so kann Letzterer ohne Einvernehmen mit dem Amtsdirektor die Tagesordnung festsetzen und vor allem obliegt nunmehr ihm allein die Vorbereitung und Durchführung der Beschlüsse des Gemeinderats. Auch die Unterrichtungspflicht des Hauptausschusses bei Angelegenheiten von besonderer Bedeutung gem.§ 46 Abs.I nw.GO ist allein Sache des Bürgermeisters in seiner Eigenschaft als Gemeindedirektor. Er selbst kann vom Amtsdirektor nicht mehr Unterrichtung oder Auskunft in Gemeindeangelegenheiten verlangen, da er selbst hierfür als Gemein-

1) Die Zuständigkeit des Rates ist mit der Beschlußfassung erschöpft; nur wenn in Ausführung eines Beschlusses eine Verpflichtungserklärung abzugeben ist, kann der Rat beschließen, daß der Beschluß durch den Bürgermeister und ein weiteres Ratsmitglied ausgeführt wird (§ 56 Abs.II nw.GO).

Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 55

Bei Meinungsverschiedenheiten ist die Aufsichtsbehörde anzurufen evtl. kann verwaltungsgerichtliche Klage erhoben werden.

Klaus Müller: Gemeindedirektor aaO. S. 64

dedirektor zuständig ist.¹⁾ Umgekehrt ist dem Amtsdirektor sogar gem. § 113 i.V.m. § 107 nw.GO verboten, Unterrichtung über Gemeindeangelegenheiten zu verlangen.²⁾

Ist ein Dritter ehrenamtlicher Gemeindedirektor, so übernimmt dieser alle vorbereitenden, ausführenden und informatorischen Funktionen, wie sie der Amtsdirektor als Gemeindedirektor in dem dargestellten Rahmen auszuüben hat.

- b) Teilnahme an Sitzungen; Recht und Pflicht zur Beanstandung der Beschlüsse des Gemeinderats, der Amtsvertretung und der Ausschüsse; Eilentscheidungsrecht

Wie kraß das englische Gemeindeverfassungssystem in die alte Ordnung des Amtsverbandes eingegriffen hat, zeigt besonders deutlich die Stellung des ersten Verwaltungsbeamten in den

1) Eine allgemeine Beratungspflicht des Amtsdirektors besonders in Rechtsfragen folgert Wolff (Der Gemeindedirektor in amtsangehörigen Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen in DVBl. 1959 S. 839 ff) aus § 1 Abs. II nw.AmtsO, wonach die Ämter ihr Gebiet zum Besten ihrer Einwohner und der amtsangehörigen Gemeinden nach den Grundsätzen der gemeindlichen Selbstverwaltung zu verwalten haben. Einer solchen Beratungspflicht wird man, wenn es dem Wunsch einer amtsangehörigen Gemeinde entspricht, zustimmen müssen. Wie sollte anders eine solche Gemeinde, deren ehrenamtlicher Gemeindedirektor in der Regel recht~~am~~kundig und kein Verwaltungsfachmann ist, zum Besten ihrer Einwohner und der Gemeinde selbst verwaltet werden können? Außerdem ist Beratung etwas anderes als Unterrichtung und Auskunfterteilung. Auch Streitböcker (Der Gemeindedirektor aaO. S. 40 ff. 107 ff) bejaht eine weitgehende Beratungspflicht des Amtsdirektors; das entspräche dem Sinn des § 1 Abs. II nw.AmtsO und damit dem Ziel und Zweck der Amtsverfassung. Er folgert dann allerdings (aaO. S. 109 ff) für die Stellung des Amtsdirektors gegenüber amtsangehörigen Gemeinden mit eigenem ehrenamtlichen Gemeindedirektor aus dem Zweck des Amtsverbandes im allgemeinen und § 1 Abs. II nw.AmtsO im besonderen noch weiter, daß ihm auch das Recht und die Pflicht eingeräumt werden müsse, an den Sitzungen des Rats und der Ausschüsse teilzunehmen, zu ihnen geladen zu werden, in den Sitzungen das Wort zu ergreifen und rechtswidrige Beschlüsse zu beanstanden; ferner müsse er die Möglichkeit haben, auf die Gestaltung der Tagesordnung Einfluß zu nehmen und ihm müßten auch die Beschlüsse zugeleitet werden. Dieser Umfang der weiteren Beteiligung des Amtsdirektors ist zwar wünschenswert - auch der Gemeindegtag Westfalen (Mitteilungen 1954 Nr. 100 V) "empfiehlt", den Amtsdirektor im Sinne der §§ 33, 38, 39, 48 nw.GO zu beteiligen - und auch zweckmäßig und als Vorschlag für eine Gesetzesänderung durchaus diskutabel; in der jetzigen nw.GO oder AmtsO findet eine solch weitgehende Beteiligung des Amtsdirektors neben dem ehrenamtlichen Gemeindedirektor jedoch keine Stütze.

2) Wolff: aaO. S. 839

Ratssitzungen. Wie bereits ausgeführt,¹⁾ war er im Rheinland bis 1927 der Vorsitzende im Gemeinderat (§ 63 RhGO) und in Westfalen konnte er jederzeit - teils mußte er - den Vorsitz übernehmen (§ 31 WIGO).

Nach der rev.DGO hatte der Hauptgemeindebeamte zwar allen Ratssitzungen "beizuwohnen" (§ 50 rev.DGO); der damalige Gesetzgeber ging aber von der Vorstellung aus, daß der Hauptverwaltungsbeamte ein schreibgewandter Protokollführer sein müsse, der normalerweise in den Beratungen nicht das Wort ergreifen werde, es sei denn, daß eine Frage an ihn gerichtet wird.²⁾

Die Funktion des Amtsdirektors als Gemeindedirektor in den Gemeinderatssitzungen wurde gegenüber der rev.DGO durch § 48 nw.GO wesentlich verbessert und der Verwaltungspraxis angeglichen. Aus der Anwesenheitspflicht ist ein Teilnahmerecht an den Sitzungen geworden; aus seiner rein passiven Rolle des schriftführenden Zuhörers, ist er jetzt aktiv in die Verhandlung des Rates dadurch eingeschaltet, daß er jederzeit das Recht hat, seine Ansicht zu einem Punkt der Tagesordnung darzulegen;³⁾ auf Verlangen von 1/5 der Ratsmitglieder ist er dazu sogar verpflichtet. Gem. § 33 Abs.II S. 3 nw.GO kann er außerdem den Ausschluß der Öffentlichkeit für einzelne Angelegenheiten vorschlagen und muß befangene Personen bei Beratungen und Entscheidungen ausschließen (§ 23 Abs.IV letzter Halbsatz nwGO). Ferner hat er das Recht und auf Verlangen eines Ausschusses die Pflicht, an Ausschußsitzungen teilzunehmen (§ 48 Abs.II nw.GO).

Eine weitere erhebliche Stärkung der Stellung des Amtsdirektors als Gemeindedirektor in den Ratssitzungen bedeutet gegenüber der rev.DGO die Befugnis und Pflicht, Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse, die - formell oder materiell - das geltende Recht verletzen, mit aufschiebender Wirkung zu beanstan-

1) Vgl. S. 82 ff.

2) Amtl. Publikationsorgan der britischen Besatzungsmacht, § 3 B, b der Anlage A der Instruction 100
Elleringmann: aaO. Grundlagen, S. 174

3) Klaus Müller: Gemeindedirektor aaO. S. 65

den (§ 39 Abs. II, III nw.GO).¹⁾ Verbleibt der Rat trotz schriftlicher Begründung der Beanstandung bei seinem Beschluß, so hat der Amtsdirektor unverzüglich die Entscheidung der Aufsichtsbehörde einzuholen (§ 39 Abs. II S. 4, § 106 Abs. I S. 3 nw.GO); über beanstandete Ausschlußbeschlüsse entscheidet der Gemeinderat (§ 39 Abs. III, S. 2 nw.GO).²⁾ Gem. § 108 Abs. I S. 1 nw.GO kann der Amtsdirektor als Gemeindedirektor sogar von der Aufsichtsbehörde angewiesen werden, Beschlüsse des Rates und der Ausschüsse zu beanstanden, die das geltende Recht verletzen. Bei grobem Verstoß gegen seine Beanstandungspflicht kann er regreßpflichtig gemacht und dienstordnungsrechtlich zur Verantwortung gezogen werden.³⁾

Entsprechendes gilt gem. § 2 nw.AmtsO auch für die Teilnahme des Amtsdirektors an den Sitzungen der Amtsvertretung und die Beanstandung ihrer Beschlüsse und die der beschließenden Ausschüsse.

In den Gemeinden aber, die ihren Bürgermeister oder einen Dritten zum Gemeindedirektor gewählt haben, hat der Amtsdirektor weder einen Anspruch darauf, vom Gemeinderat gehört zu werden noch überhaupt zu den Ratssitzungen geladen zu werden. Er kann an ihnen nur als Zuhörer teilnehmen, an den Ausschußsitzungen überhaupt nicht; es sei denn, die Hauptsatzung verpflichtet ihn dazu (§§ 48 Abs. II S. 2; 42 nw.GO). Er kann nicht einmal verlangen, daß er über den Inhalt der Beratungen und Beschlüsse unterrichtet wird, so daß er - wenn ihm der Gemeindedirektor nicht freiwillig Auskunft erteilt - Haushaltsplan und Haushaltsrechnung aufstellen und Kassenanordnungen und

1) Diese Befugnis stellt eine klare Durchbrechung des Grundsatzes der alleinigen Zuständigkeit des Rates dar. Das Recht, Beschlüssen zu widersprechen, die das Wohl der Gemeinde gefährden, hat nur der Bürgermeister; durch erneuten Beschluß des Rates kann jedoch ein solcher Widerspruch rasch beseitigt werden (§ 39 Abs. I nw.GO).

2) Das schließt bei beanstandeten Ausschlußbeschlüssen nicht aus, daß evtl. auch die Entscheidung des Rates vom Gemeindedirektor wegen Gesetzwidrigkeit beanstandet werden muß und das in § 39 Abs. II nw.GO vorgesehene Verfahren auslöst (vgl. 1. Verw.VO zu § 39 Ziff. 2). Hebt die Aufsichtsbehörde einen beanstandeten Beschluß auf, so kann der Rat gem. § 112 nw.GO diese Entscheidung im Verwaltungsstreitverfahren anfechten.

3) 1. Verw.VO zu § 39 Ziff. 1

Verpflichtungserklärungen unterzeichnen muß,¹⁾ ohne die zu Grunde liegende Sach- und Rechtslage zu kennen.

Auch die Beanstandung rechtswidriger Beschlüsse führt in diesen Gemeinden zu erheblichen Schwierigkeiten, da die Ausübung dieser Pflicht solide Rechts- und Verwaltungskenntnisse voraussetzt und praktisch nur von entsprechend vorgebildeten Verwaltungsbeamten ausgeübt werden kann. Ist aber nicht der Amtsdirektor sondern der Bürgermeister oder ein Dritter zum Gemeindedirektor gewählt worden, so tritt gerade das ein, was der Gesetzgeber mit § 39 Abs.II,III nw.GO verhindern wollte: Die Notwendigkeit einer ständigen Rechtskontrolle durch die Aufsichtsbehörde gem. §§ 106 Abs.I, 108 nw.GO.²⁾

Hier schon zeigt sich besonders deutlich, welche Probleme und Schwierigkeiten durch die Nichtigkeitserklärung des § 60 Abs.I nw.GO und die Nichtwahl des Amtsdirektors zum Gemeindedirektor entstehen können. Vor allem kann dadurch dem Amtsdirektor praktisch jede Einflußnahme auf die Behandlung der Selbstverwaltungsangelegenheiten der Gemeinde genommen werden, und die Amtsverfassung überhaupt in Frage gestellt werden.

Ein Eilentscheidungsrecht steht dem Amtsdirektor weder als Gemeindedirektor noch als Hauptverwaltungsbeamter des Amtsverbandes zu. Zuständig ist bei Angelegenheiten, die keinen Aufschub dulden, an Stelle des Rates der Hauptausschuß (§ 43 Abs. I S. 2 nw.GO); in Fällen äußerster Dringlichkeit kann der

1) Althaus: Recht der Gemeindeverbände aaO. S. 158; diese Befugnisse gem. § 61 nw.GO sind ja kraft Gesetzes in der Zuständigkeit des Amtsdirektors auch dann geblieben, wenn er nicht gleichzeitig zum Gemeindedirektor einer amtsangehörigen Gemeinde gewählt ist.

2) Die Ausübung dieser Kontrolle ist sehr umständlich und zeitraubend, denn eine unmittelbare Aufhebung gesetzwidriger Beschlüsse durch die Aufsichtsbehörde gibt es nach der nw.GO nicht mehr. Die Aufhebung setzt vielmehr immer eine vorherige Beanstandung durch den Gemeindedirektor und eine nochmalige Beratung im Rat oder Ausschuß voraus (vgl. 2. Verw.VO zu § 108, Ziff. 1). Die Aufsichtsbehörde wird also bei nicht beanstandeten, aber zu beanstandenden gesetzwidrigen Beschlüssen gem. § 108 nw.GO stets zunächst den Gemeindedirektor anweisen müssen, diese zu beanstanden. Gerade hier müßte sich die Beratungspflicht (vgl. S. 110) des Amtsdirektors dahin auswirken, daß er praktisch die Rechtskontrolle der Beschlüsse weiter ausführt. Man darf aber nicht verkennen, daß das nur im Einvernehmen mit den Gemeindeorganen geschehen kann, da diese sonst die Ausübung der Rechtskontrolle durch den Amtsdirektor leicht als unzulässige und unerwünschte Bevormundung auffassen werden.

Bürgermeister mit einem Ratsmitglied entscheiden (§ 43 Abs.I S. 3 nw.GO).

4. Wahrnehmung von Kommunalaufgaben in eigener Verantwortung

- a) gesetzliche Zuständigkeit; insbesondere die Wahrnehmung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Erledigung der Pflichtaufgaben.

Die wichtigste Neuerung der neuen Gemeindeordnung ist der Grundsatz der Omnipotenz¹⁾ oder alleinigen Zuständigkeit²⁾ des Rates. Er beherrschte die Zuständigkeitsregelung und Funktionsverteilung zwischen Verwaltung und den Vertretungskörperschaften bei der Wahrnehmung der Kommunalaufgaben und berührt die Rechtsstellung des Hauptgemeindebeamten wohl am elementarsten.³⁾

Das alte Gemeinderecht war noch von dem Grundsatz der Gewaltenteilung durchdrungen, und auch die rev.DGO hielt im Grunde daran fest, indem sie zwar durch § 32 rev.DGO dem Rat die gesamte Gemeindeverwaltung zuwies, aber die Vollzugsaufgaben durch § 34 rev.DGO ausklammerte und auf die Gemeindebeamten delegierte. Die neue Gemeindeordnung lehnt grundsätzlich eine Aufteilung der gemeindlichen Funktionen in Willensbildung und Vollzug ab und bestimmt in §§ 7, 27 nw.GO: Die Verwaltung der Gemeinde wird ausschließlich durch den Willen der Bürgerschaft bestimmt. Die Bürgerschaft wird durch den Rat vertreten. Damit wollte der Gesetzgeber besonders herausstellen, daß die bürgerchaftliche Mitwirkung als Voraussetzung jeder Selbstverwaltungstätigkeit den unbedingten Vorrang haben sollte. Der Gesetzgeber verkannte aber nicht, daß die Kommunalvertretungen nur dann funktionsfähig sind, wenn sie sich auf die Erledigung

1) Der Ausdruck wird von Mittelstaedt (aaO. S. 34) angeführt.

2) Der häufig verwandte Ausdruck "Allzuständigkeit des Rates" sollte vermieden werden, um einer Verwechslung mit der "Allzuständigkeit der Gemeinde" vorzubeugen. Es handelt sich um verschiedene Begriffe, die deshalb auch verschieden bezeichnet werden sollten. Die Allzuständigkeit der Gemeinde bedeutet die sachliche Zuständigkeit der Gemeinde in ihrem Bereich. Bei der "Allzuständigkeit" des Rates geht es um die Abgrenzung der Zuständigkeit von Legislative und Exekutive in der Weise, daß der Legislative die "primäre" Zuständigkeit eingeräumt wird; es erscheint darum richtiger, diese als alleinige Zuständigkeit zu bezeichnen.

3) Klaus Müller: Der Gemeindedirektor aaO. S. 30

der wichtigen Gemeindeaufgaben beschränken und eine Reihe weniger wichtiger Aufgaben, besonders die Routineaufgaben, dem Hauptgemeindebeamten überlassen oder ihn mitwirken lassen.¹⁾ Daher hat das Gesetz selber dem Hauptgemeindebeamten eine Reihe von Zuständigkeiten eingeräumt und dem Rat weiter die Möglichkeit eröffnet, Aufgaben aus seinem Zuständigkeitsbereich auf ihn zu übertragen.

Der dem Amtsdirektor als Gemeindedirektor vom Gesetz übertragene Aufgabenkreis läßt sich in drei Gruppen gliedern: einmal die Funktionen, die ihm durch den Rat jederzeit, zum andern die ihm nur durch die Hauptsatzung und schließlich die Funktionen, die ihm von keinem Gemeindeorgan entzogen werden können.²⁾

Zur ersteren Gruppe gehört die Wahrnehmung der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung. Sie gelten als im Namen des Rates auf den Amts- bzw. Gemeindedirektor übertragen, soweit nicht der Rat sich oder einem Ausschuß für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für einen Einzelfall die Entscheidung vorbehält (§ 28 Abs. III nw.GO).

Der Begriff "Geschäfte der laufenden Verwaltung" wurde bereits bei der Erörterung der Lösung in Baden-Württemberg (S. 66, 67) behandelt und ist auch in Nordrhein-Westfalen keiner anderen Auslegung fähig. Die durch die Beschränkung auf "einfache" Geschäfte der laufenden Verwaltung angestrebte Klärung und Präzisierung des Begriffes, konnte schon deswegen nicht erreicht werden, weil das Wort "einfache" ebenso der Auslegung bedarf wie der Begriff der "Geschäfte der laufenden Verwaltung". Es wurden dadurch nur neue Zweifelsfragen aufgewor-

1) Klaus Müller: (aaO.S. 30 ff) wirft mit Recht die Frage auf, ob die alleinige Zuständigkeit des Rates nicht überhaupt eine Fiktion ist. Mit der Vermehrung der Kommunalaufgaben und der Komplizierung der Verwaltungsgeschäfte sei es sehr fraglich, ob ein ehrenamtliches Kollegium überhaupt in der Lage sei, die an seine alleinige Zuständigkeit gestellten Anforderungen zu erfüllen. Der Gemeinderat müßte dann in Permanenz tagen und außerdem von Spezialisten besetzt sein. Er verkennt aber nicht, daß es sich bei der Forderung nach der alleinigen Zuständigkeit um ein politisch-ideologisches echtes Anliegen handelt. Die Probleme dieser Lösung begannen dort, wo nach diesem Grundsatz in der Praxis verfahren werden sollte.

2) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 51 ff

fen und eine vermeidbare Rechtsunsicherheit heraufbeschworen.¹⁾ Die Bedeutung der Einschränkung liegt lediglich darin, daß sie den Wunsch des Gesetzgebers zum Ausdruck bringt, die Sonderstellung des Rates, seine alleinige Zuständigkeit, zu betonen und möglichst viele Zuständigkeiten grundsätzlich bei ihm zu belassen und die des Amts- bzw. Gemeindedirektors einzuengen. Diese Tendenz zeigt sich auch in dem Rückholrecht des Rates, das ihm oder einem Ausschuß die Möglichkeit gibt, die Zuständigkeit des Amtsdirektors als Gemeindedirektor - die gem. § 28 Abs. III nw.GO vermutet wird - durch entsprechende Beschlüsse noch weiter einzuschränken. Man nahm dabei in Kauf, daß damit einer weiteren Rechtsunsicherheit für außerhalb der Verwaltung stehende Verhandlungspartner Tür und Tor geöffnet wird. Es empfiehlt sich zumindest eine grundsätzliche Festlegung der dem Rat oder einem Ausschuß aus diesem Aufgabengebiet vorbehaltenen Befugnisse in der Hauptsatzung.²⁾

Zu diesen jederzeit durch den Rat entziehbaren Zuständigkeiten gehören ferner die Aufstellung des Geschäftsverteilungsplanes, soweit er die Beigeordneten betrifft (§ 53 Abs. I S. 2 nw.GO), die noch zu erörternde Außenvertretung (§ 55 nw.GO) und die Mitwirkung bei der Abgabe von Verpflichtungserklärungen der Gemeinde im Auftrage des Rates (§ 56 nw.GO).

Zur zweiten Gruppe der Funktionen, also zu denen, die dem Amtsdirektor als Gemeindedirektor nur durch die Hauptsatzung entzogen werden können, gehören die Anstellung, Beförderung und Entlassung der Angestellten und Arbeiter (§ 54 Abs. I S. 3, 4 nw.GO), sowie die Unterzeichnung der Anstellungsverträge und sonstiger schriftlicher Erklärungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Angestellten und Arbeitern (§ 54 Abs. II S. 2, 3 nw.GO). Auch hierüber wird noch ausführlich zu berichten sein.

Die dritte Gruppe schließlich bilden die zahlreichen Funktionen,

1) Müller, Klaus: Gemeindedirektor aaO.S. 78, 79; Diekamp: aaO. S. 170 ff, 179. Um dieser Rechtsunsicherheit in etwa zu steuern, empfahl der Innenminister in der 1. Verw.VO zu § 28 Ziff. 1 nw.GO, die Bestimmung dessen, was nach Maßgabe der örtlichen Verhältnisse einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung sein sollen, in der Hauptsatzung zu treffen oder besser noch, die Entscheidung dieser Frage dem Ermessen des Hauptgemeindebeamten zu überlassen.

2) Klaus Müller: aaO.S. 78

die dem Amtsdirektor als Gemeindedirektor nicht entzogen werden können und die daher die stärkste Durchbrechung des Prinzips der alleinigen Zuständigkeit des Rates bedeuten. Hierzu gehören einmal die bereits (S. 86 ff) erörterten Funktionen gegenüber dem Rat, also vor allem sein Recht, bei der Festsetzung der Tagesordnung hinzugezogen zu werden, die Beschlüsse vorzubereiten, an den Vertretersitzungen und denen der Ausschüsse teilzunehmen und jederzeit mit seiner Meinung gehört zu werden; ferner seine ausschließliche Zuständigkeit zur Auskunfterteilung und Unterrichtung über die Gemeindeangelegenheiten gegenüber dem Bürgermeister und schließlich sein Recht und seine Pflicht, die Rats- und Ausschlußbeschlüsse nach pflichtgemäßem Ermessen auszuführen und rechtsverletzende Beschlüsse zu beanstanden.

Zum andern gehören zur unentziehbaren Zuständigkeit des Amtsdirektors als Gemeindedirektor seine noch zu erörternde Funktion als Dienstvorgesetzter sämtlicher Beamten - einschließlich der Beigeordneten - , der Angestellten und Arbeiter sowie die Aufstellung des Dienstverteilungsplanes (§ 53 nw.GO).

Auch der große Aufgabenbereich der Weisungsaufgaben¹⁾ gehört in seiner Durchführung zum Zuständigkeitsbereich des Amtsdirektors bzw. Gemeindedirektors, der ihm weder vom Rat noch durch die Hauptsatzung entzogen werden kann. Da es sich hierbei aber um Gemeindeaufgaben handelt (vgl. § 3 Abs.II nw.GO), ist für die Weisungsaufgaben als solche - soweit es sich nicht um einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt,²⁾ - der Rat der Ge-

1) Sie sind gem. § 116 nw.GO bis zum Erlass neuer Vorschriften wie Auftragsangelegenheiten nach den bisherigen Vorschriften durchzuführen.

2) Die an staatliche Weisungen gebundenen Aufgaben sind tatsächlich fast ausnahmslos einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung, z.Bsp. die Aufgaben des Ordnungsamtes, des Meldeamtes, der Bauaufsicht, des Standesamtes u.ä.

Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 333

meinde zuständig.¹⁾ Mit der Durchführung der Weisungen ist jedoch - wie bei der Durchführung von Gemeinderatsbeschlüssen - der Amtsdirektor bzw. Gemeindedirektor betraut; er hat infolgedessen diese Aufgaben unter der Kontrolle des Rates und in Verantwortung ihm gegenüber durchzuführen (§ 47 Abs. I S. 2 nw. GO). Der Rat wacht über die Befolgung der Weisungen der Landesregierung, er ist aber nicht zu abweichenden Weisungen befugt. Erteilt der Rat solche, so darf der Amts- bzw. Gemeindedirektor ihnen nicht folgen.²⁾

Eine Sonderstellung hat der Amtsdirektor bzw. Gemeindedirektor bei der Durchführung von Weisungen für Aufgaben, die zur Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung dienen und die als solche in der Weisung bezeichnet sind (§ 47 Abs. III nw. GO)³⁾. Hier ist allein der Amtsdirektor bzw. Gemeindedirektor zuständig; er nimmt hier als Kommunalbeamter Staatsinteressen wahr. Da es sich hier nicht um Gemeindeaufgaben handelt, besteht auch keine Kontrolle durch den Rat oder eine Verantwortung ihm gegenüber wie bei den sonstigen Weisungsaufgaben. Auch dienstordnungsrechtlich ist hier der Amtsdirektor bzw. Gemeindedirektor in Änderung des Dienstordnungsgesetzes nur dem Innenminister verantwortlich, und nur er kann die Zuständigkeit und Verant-

-
- 1) Zweifelhaft ist, ob der Gemeinderat bei reinen Weisungsaufgaben überhaupt Beschlüsse fassen kann, da er als örtlicher Vertreter des Volkes weder Weisungen der Fachaufsichtsbehörde noch einer Disziplinargewalt unterliegen kann (so Becker: Die gemeindeverfassungsrechtliche Entwicklung aaO. S. 5 ff; Klaus Müller: Gemeindedirektor aaO. S. 83). Da der Gemeinderat an die Weisungen gebunden ist und keine abweichenden Weisungen erteilen kann, und andererseits der Gemeindedirektor allein mit der Durchführung beauftragt ist, kann der Rat - wenn überhaupt - nur beschließen, daß diese Aufgaben vom Gemeindedirektor entsprechend den Weisungen durchgeführt werden.
 - 2) 2. Verw. VO zu § 47 Ziff. 1; Kottenberg: aaO. § 47 Anm. 2 Über die wenig befriedigende Doppelverantwortlichkeit und die damit verbundene Konfliktslage des Gemeindedirektors vgl. Klaus Müller: Gemeindedirektor aaO. S. 84, 85
 - 3) Dasselbe gilt für Weisungen an eine Ordnungsbehörde mit der Maßgabe, daß sie der Gemeindedirektor als "staatliche Verwaltungsbehörde" durchzuführen hat (§ 9 Abs. III Ordnungsbehördengesetz). Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 25

wortlichkeit anderweitig regeln.¹⁾

Für die amtsangehörigen Gemeinden gilt die Besonderheit, daß für die Pflichtaufgaben, die den Gemeinden durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind, das Amt Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ist (§ 3 Abs.I S. 1 nw.AmtsO). Hier ist also nicht der Amtsdirektor als der Gemeindedirektor, sondern in jedem Fall als verantwortlicher Leiter der Amtsverwaltung für die Durchführung der Weisungen zuständig. Nur solche amtsangehörigen Gemeinden, die gem. § 60 Abs.II nw.GO einen hauptamtlichen Gemeindedirektor haben, können mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde die Weisungsaufgaben selbst wahrnehmen (§ 3 Abs.I S. 2 nw.AmtsO).

Die neue Einteilung der Gemeindeaufgaben ist gegenüber dem früheren Rechtszustand wenig übersichtlich, und erst recht ist die Zuständigkeitsregelung verworrener und komplizierter denn je.²⁾

Aus dieser Aufzählung der dem Amtsdirektor vom Gesetz zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung übertragenen Aufgaben ergibt sich sehr deutlich, daß der Gesetzgeber zwar der alleinigen Zuständigkeit des Rates und seiner vermeintlich alleinigen Organstellung den unbedingten Vorrang geben wollte, daß er aber nicht umhin konnte, den Aufgabenkreis des Hauptgemeinbeamtens gegenüber der Regelung in der rev.DGO zu erweitern und ihm eine seiner Bedeutung für die Verwaltung der Gemeinde besser entsprechende Rechtsstellung einzuräumen, die es auch nach Ansicht des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen rechtfertigt, den Hauptgemeinbeamtens als mittelbares Organ der Gemeinde anzusehen.

1) 2.Verw.VO zu § 47 Ziff.2; Kottenberg: aaO. § 47 Anm.5: Der Gemeindedirektor ist hier der verlängerte Arm des Innenministers, nicht das Durchführungsorgan des Rates und damit der Gemeinde. Zuhorn: aaO. S. 46, 47

2) Elleringmann: Amtsverband im Amtsrecht aaO. S.22: "Welch ein Durcheinander, beginnend mit der Doppeltheit der Aufgaben, die an Stelle der früheren Auftragsangelegenheiten getreten sind, führend zur Doppeltheit der Einflußberechtigten, endigend mit der doppelten Unterstellung des Gemeindedirektors bei Normalaufgaben dieser Art (Rat, staatliche Stelle!)." Becker: Gemeindeverfassungsrechtliche Entwicklung aaO.S.17, der den heutigen Rechtszustand auf diesem Gebiet als System der Systemlosigkeit bezeichnet.

Diese Zuständigkeitsregelung der Gemeindeordnung gilt gem. § 2 nw.AmtsO auch für den Aufgabenkreis entsprechend, den der Amtsdirektor als Hauptverwaltungsbeamter des Amtsverbandes wahrzunehmen hat. Die Haushaltssatzung des Amtsverbandes stellt er jedoch allein fest, und auch die Kassenanordnungen tragen nur seine Unterschrift (§ 86 Abs.II, §§ 91, 43 Abs.II nw.GO, § 2 AmtsO), während in amtsangehörigen Gemeinden - wie noch auszuführen sein wird - die Mitwirkung des Bürgermeisters erforderlich ist (§ 61 Abs.I, III nw.GO).

Aber damit ist seine gesetzliche Zuständigkeit noch nicht erschöpft, denn es kommen noch die Zuständigkeiten in Gemeindeangelegenheiten hinzu, die ihm nicht in seiner Eigenschaft als Gemeindedirektor, sondern als Amtsdirektor vom Gesetz übertragen sind. Andererseits beschränkt sich seine Zuständigkeit aber auch auf diese Aufgaben in den Gemeinden seines Amtsbezirks, in denen nicht er sondern der Bürgermeister oder ein Dritter zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt ist.

Es handelt sich einmal um die Zuständigkeit gem. § 61 nw.GO, also um das Recht, als Amtsdirektor zusammen mit dem Bürgermeister die Haushaltssatzung und -rechnung aufzustellen, gemeinsam die schriftlichen Verpflichtungserklärungen der Gemeinde zu unterzeichnen und gemeinsam das Kassenanordnungsrecht ¹⁾

¹⁾ A.A.Streitbürger: aaO.S.124 ff. Er ist der Ansicht, daß das Kassenanordnungsrecht nach der Nichtigkeitserklärung des § 60 Abs.I nw.GO nicht mehr dem Bürgermeister gemeinsam mit dem Amtsdirektor sondern nunmehr dem Bürgermeister gemeinsam mit dem ehrenamtlichen Gemeindedirektor zustehe. Er begründet seine Ansicht damit, daß durch die Kassenanordnungen im Rahmen der Haushaltssatzung über Haushaltsmittel der Gemeinde verfügt werde. Sie seien daher in erster Linie ein Teilakt der Ausführung der Haushaltssatzung; letzteres sei aber auch in amtsangehörigen Gemeinden Aufgabe des Gemeindedirektors (Vgl. §§ 91, 97 Abs.I S. 2 nw.GO). Da der Gemeindedirektor auf der einen Seite für die ordnungsmäßige Verwaltung der Gemeinden nach der Haushaltssatzung verantwortlich sei, müsse er auch notwendig das Recht haben, Kassenanordnungen zu erteilen und zwar in Analogie zum Recht der amtsangehörigen Gemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor (§ 61 Abs.III S.1 2.Halbs.nw.GO) zusammen mit dem Bürgermeister.

Diese Auslegung ist als Anregung für eine Änderung des § 61 Abs.III nw.GO durchaus brauchbar; sie vermag aber nicht den eindeutigen Wortlaut dieser nach wie vor gültigen Bestimmung zu erschüttern. So auch der Innenminister in einem

wahrzunehmen. Während die übrigen Funktionen des § 61 nw.GO dem Amtsdirektor nicht entzogen werden können, kann die Hauptsatzung einer Gemeinde für die Ausübung des Kassenanordnungsrechts eine abweichende Regelung treffen.¹⁾ Ist allerdings ausnahmsweise in einer amtsangehörigen Gemeinde gem. § 60 Abs.II nw.GO die Einrichtung einer hauptamtlichen Stelle von der Aufsichtsbehörde gestattet, so ist bei der gemeinsamen Unterzeichnung der Verpflichtungserklärungen und bei der Wahrnehmung des Kassenanordnungsrechts nicht der Amtsdirektor sondern der hauptamtliche Gemeindedirektor zuständig.

Auch die vorerwähnten Pflichtaufgaben der amtsangehörigen Gemeinden, die ihnen durch Gesetz zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind (§ 3 Abs.1 AmtsO) und die Kassengeschäfte der Gemeinden sowie die Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter nehmen eine Sonderstellung ein (§§ 3, 8 nw.AmtsO). Träger der öffentlichen Verwaltung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben sind die Ämter, und damit ist auch hier der Amtsdirektor als verantwortlicher Leiter der Amtsverwaltung allein zuständig und zwar auch für die Gemeinden, die ihn nicht zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt haben. Auch diese Zuständigkeiten als Amtsdirektor können ihm nicht entzogen werden. Nur die Gemeinden, die gem. § 60 Abs.II nw.GO einen hauptamtlichen Gemeindedirektor haben, können mit Zustimmung der Aufsichtsbehörde die Weisungsaufgaben selbst wahrnehmen (§ 3 Abs.1, S. 2 nw.AmtsO).

Die Stellung des Amtsdirektors in den amtsangehörigen Gemeinden, in denen er nicht zum Gemeindedirektor gewählt ist, ist

Fortsetzung der Fußnote von Seite 120:

Schreiben vom 23.12.1954 an den Landkreistag von Nordrhein-Westfalen (abgedruckt bei Odenbreit: Gemeindeordnung S.414). Er weist allerdings mit Recht drauf hin, daß auch in amtsangehörigen Gemeinden stets der Gemeindedirektor und nicht der Amtsdirektor die Zustimmung zur Leistung über- und außerplanmäßiger Ausgaben in dringenden Fällen und bei Ausgaben von unerheblicher Bedeutung erteilen muß (§ 93 Abs.I S. 2 nw.GO). Diese Zuständigkeit fällt nicht unter § 61 Abs.III nw.GO.

- 1) Es kann aber schon nach der Entstehungsgeschichte des § 61 Abs.III nw.GO nur eine Übertragung des Anordnungsrechts allein auf den Amtsdirektor in Betracht kommen.

Streitbürger: aaO. S. 55 ff.; Kottenberg: aaO. § 61 Anm.3 Von dieser Möglichkeit wird vielfach, besonders im Landes-

Odenbreit: Gemeindeordnung aaO.S. 413

somit denkbar schwach. Abgesehen davon ist es für ihn aber auch äußerst schwierig, seine Rechte und Pflichten aus § 61 nw.GO ordnungsgemäß wahrzunehmen, da ihm das Gesetz keine Möglichkeit mehr bietet, an dem allgemeinen Verwaltungsgeschehen der Gemeinde in dem erforderlichen Rahmen teilzunehmen. Er ist hier ganz auf ein verständnisvolles Entgegenkommen von Bürgermeister, Rat und Gemeindedirektor angewiesen.

b) Übertragung von Aufgaben durch den Gemeinderat und die Amtsvertretung..

Wir sahen, daß der Gesetzgeber aus der richtigen Erkenntnis, daß die Fülle der Kommunalaufgaben nicht durch ein ehrenamtliches Kollegium allein wahrgenommen werden kann, dem Amtsdirektor als solchem und als Gemeindedirektor zahlreiche Aufgaben durch Gesetz zur eigenverantwortlichen und selbständigen Wahrnehmung übertragen hat. Der Gesetzgeber ging aber mit Rücksicht auf die Praxis noch weiter und schuf in § 28 Abs.II, § 47 Abs.I S. 3 nw.GO die Möglichkeit, daß der Rat weitere Aufgaben aus seiner Zuständigkeit zur eigenverantwortlichen und selbständigen Entscheidung auf den Amtsdirektor als Gemeindedirektor übertragen kann. Auch der § 34 rev.DGO sah schon eine Übertragung weiterer Ämter als das des Protokollführers auf den Hauptgemeindebeamten vor.

Die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen aus dem Zuständigkeitsbereich des Rates ist einmal dadurch begrenzt, daß die in § 28 Abs.I nw.GO aufgezählten Aufgaben des Rates, was deren Entscheidung betrifft, nicht übertragbar sind¹⁾ und zum andern, daß die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung gem.§ 28 Abs. III nw.GO im Namen des Rates bereits als auf den Gemeindedirektor übertragen gelten.

Da der Kreis der einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung in den einzelnen Gemeinden nicht generell festgelegt werden kann, kann auch nicht generell die Frage beantwortet werden, welche Geschäfte im Einzelnen delegiert werden können. Es kann

1) Die Aufzählung ist nicht vollständig; es gehören ferner u.a. dazu die Bestellung des Vertreters des Hauptgemeindebeamten (§ 51 Abs.I nw.GO) und die Entscheidung über Einwendungen von Bürgern gegen die Haushaltssatzung (§ 86 Abs.III S. 2 nw.GO) vgl. 2.Verw.VO zu § 28

auch stets nur die Übertragung der Entscheidung über bestimmte Angelegenheiten erfolgen, was aber nicht ausschließt, daß dies gattungsmäßig geschieht¹⁾; dann ist allerdings eine Festlegung in der Hauptsatzung zweckmäßig.

Gem. § 28 Abs.II S. 2 nw.GO kann auch ein beschließender Ausschuß die Entscheidungsbefugnis für seinen Aufgabenkreis auf den Gemeindedirektor übertragen, wenn er hierzu vom Gemeinderat ermächtigt ist.

Allzu mannigfaltig sind die in Betracht kommenden Geschäfte durch die Begrenzung in § 28 Abs.I u.III nw.GO nicht; in der Hauptsache wird es sich dabei um die Vergebung von Lieferungen und Werkverträgen, um Grundstückskaufverträge sowie Mietverträge und deren Kündigung handeln.²⁾

Die einzelne amtsangehörige Gemeinde kann aber auch gem. § 3 Abs.II S. 1 nw.AmtsO Aufgaben der Gemeinde mit Einwilligung des Rates und Zustimmung der Amtsvertretung³⁾ auf das Amt übertragen. Für die Durchführung solcher Gemeindeaufgaben ist auch hier der Amtsdirektor als verantwortlicher Leiter der Amtsverwaltung zuständig. Von dieser Möglichkeit sollte besonders in den Gemeinden Gebrauch gemacht werden, die nicht den Amtsdirektor zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt haben; denn hier eröffnet nur § 3 Abs.II S. 1 nw.AmtsO die Möglichkeit, Gemeindeaufgaben auf das Amt und damit auf den Amtsdirektor als Fachmann zu übertragen, da nach § 28 Abs.II, § 47 Abs.I S. 3 nw.GO nur eine Übertragung von Zuständigkeiten auf den Gemeindedirektor möglich ist.⁴⁾

1) I. Verw.VO, Ziff. 2 zu § 28

2) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 53

3) Vgl. VerwVO zu § 3 nw.AmtsO, Ziff. 2

4) Allerdings müßte diese besondere Inanspruchnahme des Amtes bei der Amtsumlage im Wege der Mehr- und Minderbelastung berücksichtigt werden.

Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 201

5. Die gesetzliche Vertretung der Gemeinden und des Amtes und die Haftungsgrundsätze.

Auch hier ist die gesetzliche Regelung vom Prinzip der alleinigen Zuständigkeit des Rates geprägt. Schon der § 37 rev.GO bestimmte, daß der Rat der Gemeinde die Gemeinde vertritt; bei Verpflichtungserklärungen war die Vertretung dem Bürgermeister und einem weiteren Ratsmitglied im Auftrage des Rates anvertraut. Da eine solche Regelung in der Praxis große Schwierigkeiten bereitete, wurde durch § 8 des Änderungsgesetzes zur rev.DGO vom 21.11.1949 (GVBl. NW 1949 S. 295) bei Verpflichtungserklärungen die Untervertretung durch den Hauptgemeinbeamten und einen weiteren Gemeindebediensteten und in besonders bezeichneten Fällen durch den Bürgermeister und ein weiteres Ratsmitglied geschaffen. In der Praxis galt das aber nicht für die Verpflichtungserklärungen, sondern auch für die nicht verpflichtenden Geschäfte, bei denen der Hauptverwaltungsbeamte allein handeln konnte.¹⁾

Daran anknüpfend bestimmt § 55 nw.GO ebenfalls generell, daß der Rat der alleinige gesetzliche Vertreter der Gemeinde in Rechts- und Verwaltungsgeschäften ist. Es folgt dann aber die notwendige Einschränkung, daß diese Vertretung als auf den Gemeindedirektor bzw. Amtsdirektor übertragen gilt (gesetzliche Untervertretung), soweit nicht der Rat für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für den Einzelfall etwas anderes bestimmt (gewillkürte Untervertretung).²⁾

Damit ist klargestellt, daß der Amtsdirektor, wenn er zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt ist, die amtsangehörigen Gemeinden nach außen nur bei Rechts- und Verwaltungsgeschäften, nicht aber bei repräsentativen Anlässen (vgl. § 27 Abs. II S. 3 nw.GO) vertritt. Andererseits wird durch die Einschränkung, daß der Rat der Gemeinde durch Beschluß für einen bestimmten Kreis von Geschäften oder für den Einzelfall etwas anderes bestimmen kann, zwar den Gemeinden weitgehend das

1) Diekamp: aaO. S. 25

2) Die Einschränkung kollidiert mit § 47 Abs. I S. 2 nw.GO, wonach der Gemeindedirektor die Ratsbeschlüsse auszuführen hat. Darin liegt nicht nur ein Auftrag sondern auch die Begründung der Vertretungsmacht, da er ohne diese gar nicht in der Lage wäre, die Ratsbeschlüsse rechtswirksam auszuführen. Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 54

Recht eingeräumt, ihre Außenvertretung selbst zu regeln, es wird dadurch aber auch die Sicherheit des Rechtsverkehrs erheblich gefährdet. Sie wird jedenfalls nicht schon dadurch gewahrt, daß der Gesetzgeber in § 55 Abs.I S. 3 nw.GO bestimmt, daß Beschlüsse des Rates, die einen bestimmten Kreis von Geschäften betreffen, öffentlich bekannt zu machen sind; ganz zu schweigen davon, daß die - allerdings seltener vorkommende - Entziehung der Vertretungsmacht im Einzelfall weder einer öffentlichen Bekanntmachung noch einer Mitteilung an den Erklärungsgegner bedarf.¹⁾ Das ist sehr bedenklich, gilt doch sonst in unserm Rechtsleben stets der Satz, daß eine einmal entstandene Vertretungsmacht gegenüber einem gutgläubigen Dritten bestehen bleibt.²⁾

Der Gemeinderat kann mit der Außenvertretung der Gemeinde auch Mitglieder des Rates wie der Verwaltung wie auch außerhalb der Verwaltung stehende Personen betrauen; eine Generalvollmacht ist nicht zulässig.

Vertreter der Gemeinde in den Organen wirtschaftlicher Unternehmen ist nicht etwa kraft Gesetzes der Amtsdirektor als Gemeindedirektor sondern die Vertreter werden von Fall zu Fall vom Gemeinderat bestimmt (§ 72 Abs.I S. 1 nw.GO), der die Entscheidung hierüber gem.§ 28 Abs.II nw.GO allerdings auch auf Ausschüsse und den Gemeindedirektor übertragen kann. Die Vertreter sind an die Beschlüsse und Weisungen des Rates und seiner Ausschüsse gebunden und können jederzeit abberufen werden (§ 72 Abs.I S.2,3 nw.GO). Eine Sonderregelung hat die Vertretung bei kommunalen Sparkassen durch §§ 10, 17 Sparkassengesetz³⁾ gefunden. Danach ist der Amtsdirektor als Gemeindedirektor Vorsitzender des Kreditausschusses, er kann aber auch zum Vorsitzenden des Sparkassenrates gewählt werden.

Ist der Amtsdirektor nicht zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor einer amtsangehörigen Gemeinde gewählt, so ist er auch nicht zur allgemeinen Vertretung dieser Gemeinde in Rechts- und Ver-

1) Vgl. Streitbürger: aaO. S. 68

2) Vgl. §§ 68, 70, 70a BGB; Althaus: "Kritik des Gemeinderechts in NRW", Herford, aaO. S. 96, 97; Diekamp: aaO. S. 184; Kottenberg: aaO. § 55 Anm. 3; Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 353ff.

3) Sparkassengesetz v. 7.7.1958 (GVBl. S. 5); Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 384, 385

waltungsgeschäften befugt; das ist dann allein Sache des gewählten ehrenamtlichen Gemeindedirektors.

Vertritt jedoch der Amtsdirektor den Amtsverband in Rechts- und Verwaltungsgeschäften, so findet § 55 nw.GO über § 2 AmtsO Anwendung.

Für die Abgabe von Verpflichtungserklärungen der amtsangehörigen Gemeinden gelten nicht die §§ 54 Abs.II, 56 nw.GO, die nur für amtsfreie Gemeinden gelten, sondern § 61 Abs.II nw.GO.¹⁾

Die Verpflichtungserklärungen bedürfen der Schriftform und sind vom Bürgermeister und Amtsdirektor²⁾ und in amtsangehörigen Gemeinden mit hauptamtlichem Gemeindedirektor von diesem zusammen mit dem Bürgermeister zu unterzeichnen. § 61 Abs.II nw.GO umfaßt alle Verpflichtungserklärungen einer amtsangehörigen Gemeinde; seine Auslegung bereitet jedoch einige Schwierigkeiten. § 61 Abs.II nw.GO macht nämlich - anders als bei den amtsfreien Gemeinden in §§ 54 Abs.II, 56 nw.GO - keinen Unterschied zwischen personellen und anderen Erklärungen, durch die die Gemeinde verpflichtet werden soll. § 61 Abs.II nw.GO unterscheidet auch nicht bei personellen Erklärungen zwischen den nach geltendem Recht (vgl. § 8 LBG) auszustellenden Urkunden für Beamte und den Anstellungsverträgen und sonstigen schriftlichen Erklärungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Angestellten und Arbeitern. Die Auslegung geht dahin, daß alle, auch die nicht verpflichtenden schriftlichen Erklärungen in Personalsachen unter § 61 Abs.II nw.GO fallen, die auch nach § 54 Abs.II nw.GO zweier Unterschriften bedürfen.³⁾ In § 61 Abs.II nw.GO fehlt für die Verpflichtungserklärungen auch die Ausschließung der Formvorschriften und der Notwendigkeit zweier Unterschriften für die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung (vgl. § 56 Abs.III nw.GO) und für die Geschäfte,

1) § 61 Abs.II nw.GO ist gegenüber §§ 54 Abs.II, 56 nw.GO lex specialis. Kottenberg: aaO. S. 314, 315

2) Ähnliche Regelungen trafen schon die §§ 65 WlGO, 20 Abs.II AmtsO 1935, 8 Abs.II S. 1 des Änderungsgesetzes zur rev.DGO v.21.11.1949. Durch § 61 Abs.II nw.GO sollte besonders den kleineren amtsangehörigen Gemeinden erspart bleiben, eigens für die Unterzeichnung von Verpflichtungserklärungen einen vertretungsberechtigten Beamten oder Angestellten einzustellen (vgl. §§ 54 Abs.II S.2, 56 Abs.I S. 2 nw.GO).
Streitbürger: aaO. S. 74 ff.

3) Streitbürger: aaO. S. 79, 80 mit eingehender Begründung

die ein für das Geschäft oder den Kreis von Geschäften ausdrückliche Bevollmächtigung abschließt, wenn die Vollmacht in der Form des § 56 Abs. I, II nw.GO erteilt ist (vgl. § 56 Abs. IV nw.GO). Auch hier geht die allgemeine Ansicht entgegen dem Wortlaut des § 61 Abs. II nw.GO dahin, daß auch hier die Einschränkungen des § 56 Abs. III, IV nw.GO gelten, aber mit der Maßgabe, daß Erklärungen in Personalsachen nicht durch einen Bevollmächtigten abgeschlossen werden können.¹⁾ Nichtbeachtung der Formvorschriften hat Nichtigkeit der abgegebenen Erklärungen zur Folge. Ihre Nichtigkeit kann nur durch Wiederholung der Erklärung geheilt werden (vgl. §§ 125, 139, 141 BGB).²⁾ Wesentlich und zu begrüßen ist, daß die Zuständigkeit des Amtsdirektors bei der Abgabe von Verpflichtungserklärungen gem. § 61 Abs. II - wie auch die übrigen Zuständigkeiten des § 61 nw.GO mit Ausnahme des Kassenanordnungsrechts - unabdingbar sind; sie kann somit in amtsangehörigen Gemeinden nicht durch Beschluß des Gemeinderats (vgl. § 56 Abs. II) oder durch die Hauptsatzung (vgl. § 54 Abs. II S. 3 nw.GO) geändert werden. Auch bleibt ihm diese Zuständigkeit in den Gemeinden erhalten, in denen der Bürgermeister oder ein Dritter zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt ist. Das kann jedoch - wie bereits erwähnt - dazu führen, daß er Verpflichtungserklärungen, ähnlich wie die Kassenanordnungen, unterschreiben muß, ohne als Amtsdirektor das Recht zu haben, sich von der zu Grunde liegenden Sach- und Rechtslage zu unterrichten. Der § 61 Abs. II nw.GO gilt nur für Verpflichtungserklärungen der amtsangehörigen Gemeinden, nicht für solche des Amtsverbandes. Hier gilt gem. § 2 nw.AmtsO die allgemeine Regelung der §§ 54 Abs. II, 56 nw.GO wie für amtsfreie Gemeinden. Die nach geltendem Recht auszustellenden Urkunden von Beamten müssen gem. § 54 Abs. II S. 1 nw.GO vom Amtsbürgermeister und

1) Würden die Einschränkungen des § 56 Abs. III, IV nw.GO nicht gelten, so würde das gerade für die meist weitverstreuten kleineren Gemeinden eines Amtes zu einer nicht gerechtfertigten Belastung führen.

Streitbürger: aaO. S. 82 ff.; a.A. Mittelstädt: S. 48;
Kottenberg: aaO. S. 315

2) Zuhorn: aaO. S. 144; Kottenberg: aaO. § 56 Anm. 6

einem Mitglied der Amtsvertretung unterzeichnet werden, während lediglich die Anstellungsverträge und sonstige schriftliche Erklärungen zur Regelung der Rechtsverhältnisse von Angestellten und Arbeitern der Amtsverwaltung vom Amtsdirektor und einem vertretungsberechtigten Beamten oder Angestellten der Amtsverwaltung zu unterzeichnen sind. Die Hauptsatzung des Amtes kann aber auch eine andere Regelung treffen (§ 54 Abs.II nw.GO). Auch die anderen schriftlichen und im Namen der Amtsvertretung abzugebenden Verpflichtungserklärungen des Amtes sind vom Amtsdirektor und einem vertretungsberechtigten Beamten des Amtsverbandes zu unterzeichnen, wenn nicht die Amtsvertretung durch Beschluß im Einzelfall die Unterzeichnung durch den Amtsbürgermeister und einen Amtsvertreter vorschreibt; dieser Beschluß muß dem Erklärungsgegner mitgeteilt werden (§ 56 Abs.II nw.GO). Einfache Geschäfte der laufenden Verwaltung sowie Geschäfte, die ein für das Geschäft oder den Kreis von Geschäften ausdrücklich Bevollmächtigter abschließt, sind von den Formvorschriften des § 56 Abs.I u.II nw.GO ausgenommen, wenn eine entsprechende Vollmacht in der Form von § 56 Abs.I u.II nw.GO erteilt ist (§ 56 Abs.III, IV nw.GO).

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, daß das Vertretungsrecht der amtsangehörigen Gemeinden und des Amtsverbandes so unübersichtlich wie nie zuvor ist. Während sich für die amtsangehörigen Gemeinden die allgemeine Außenvertretung nach § 55 nw.GO, also nach der auch für amtsfreie Gemeinden geltenden Regelung richtet, und die Vertretung bei Verpflichtungserklärungen durch die keineswegs eindeutige Sonderbestimmung des § 61 Abs.II geregelt ist, gelten für die Vertretung des Amtsverbandes für die allgemeine Außenvertretung ebenfalls § 55 nw.GO entsprechend, aber bei Verpflichtungserklärungen die komplizierten und jederzeit durch Hauptsatzung bzw.Ratsbeschluß abdingbaren Bestimmungen der §§ 54 Abs.II, 56 nw.GO wie für amtsfreie Gemeinden. Bei den amtsangehörigen Gemeinden muß man weiter noch unterscheiden zwischen Gemeinden mit hauptamtlichem und ehrenamtlichem Gemeindedirektor (§ 61 Abs.II S. 2, 2.Halbs. nw.GO) und beim ehrenamtlichen (für § 55 nw.GO) zwischen dem Amtsdirektor und dem Bürgermeister oder einem Dritten als Gemeindedirektor. Wenn man weiter berücksichtigt, daß der Gesetz-

geber dem Gemeinderat bzw. der Amtsvertretung noch weitgehend das Recht zugestanden hat, diese an sich schon verwickelte Regelung auch noch anders zu gestalten, dann ist für die Unübersichtlichkeit bezeichnend, daß auf Anfrage an die Geschäftsstelle des westfälischen Gemeindetags bei Zweifelsfragen der Stellvertretung empfohlen wurde, drei Unterschriften unter einer schriftlichen Erklärung der Gemeinde seien auf alle Fälle besser als zwei.¹⁾ Das ist eine gesetzliche Regelung, die unter einseitiger Betonung des Rechts auf Selbstverwaltung der Gemeinden und insbesondere der Allmacht des Gemeinderates die Sicherheit im Rechtsverkehr rücksichtslos hintenansetzt.²⁾ Gerade hier aber sollte Klarheit geboten sein, da die mit der Gemeinde in Rechtsbeziehungen tretenden Dritten in den meisten Fällen rechtsunkundige Personen sind.³⁾

Diese Schwierigkeiten in der Feststellung der Vertretungsbefugnis müssen sich natürlich sehr nachteilig auch auf die Feststellung der Haftung der Organe des Amtes und der Gemeinden, insbesondere des Amts- bzw. Gemeindedirektors auswirken. Grundsätzlich ist zu sagen, daß der Amts- bzw. Gemeindedirektor für die Verletzung seiner Amtspflicht zum Schaden des Amtsverbandes oder der einzelnen amtsangehörigen Gemeinde diesen nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen haftet (vgl. § 84 LBG). Jede Amtspflichtverletzung ist ein Dienstvergehen, das bei schuldhaftem Handeln auch disziplinarrechtlich geahndet werden kann.⁴⁾ Verletzt der Amts- bzw. Gemeindedirektor in Ausübung des ihm anvertrauten öffentlichen Amtes schuldhaft die ihm Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so richtet sich seine Haftung nach § 839 BGB, Art. 34 GG. Bei Ausübung privatrechtlicher Verrichtungen für den Amtsverband bzw. für eine Gemeinde des

1) Streitbürger: aaO. S. 72, 73; Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 353 führt aus, daß es trotz Verbesserungen in der neuen Gemeindeordnung für den Staatsbürger, 'der ein Rathaus betritt, Glückssache bleibe, ob er bei seinen Verhandlungen an eine vertretungsberechtigte Person gerät und auch dann noch, ob deren Zusagen in der richtigen Form abgegeben werden.

2) Streitbürger: aaO. S. 73; Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 354, 355

3) Diekamp: aaO. S. 31

4) Vgl. § 83 LBG und S. 103

Amtes richtet sich seine Haftung nach §§ 278, 31, 89 bzw. 823, 826, 831 BGB.

Besondere Haftungsvorschriften für den Amts- bzw. Gemeindedirektor enthalten die §§ 94 Abs. I, 72 Abs. III nw.GO. Nach § 94 Abs. I nw.GO ist er dem Amtsverband bzw. der Gemeinde zum Schadensersatz verpflichtet, wenn er ohne die nach § 93 nw.GO erforderliche Zustimmung eine über- oder außerplanmäßige Ausgabe leistet oder ohne die Zustimmung eine Anordnung trifft, durch die Verbindlichkeiten entstehen können, für die der Haushaltsplan keine Mittel vorsieht. Bei dringender Gefahr für die Gemeinde ist unter bestimmten Voraussetzungen sein Handeln entschuldigt. Nach § 72 Abs. III nw.GO muß der Amtsverband bzw. die Gemeinde den als Vertreter bestellten Amts- bzw. Gemeindedirektor schadlos stellen, wenn er aus seiner Tätigkeit in Organen wirtschaftlicher Unternehmen haftbar gemacht wird; es sei denn, er hat den Schaden vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt. Der Amtsverband bzw. die Gemeinde haftet stets, wenn der Amts- bzw. Gemeindedirektor nach Weisung einer Vertretung oder eines Ausschusses gehandelt hat.

6. Die Stellung als Behördenleiter

a) Geschäftsverteilung und Dienstaufsicht

Die Besonderheit der Amtsverfassung liegt darin, daß sie die Verwaltungskraft mehrerer Gemeinden in der Amtsverwaltung zusammenfaßt und eigene Verwaltungen für die amtsangehörigen Gemeinden entbehrlich macht und die Kosten hierfür den einzelnen Gemeinden erspart.¹⁾ Für die Stellung des Amtsdirektors als Behördenleiter kommt daher in erster Linie seine Funktion als Chef der Amtsverwaltung in Betracht. Gem. § 2 nw.AmtsO gelten

1) § 60 Abs. II nw.GO läßt eigene Verwaltungen zwar zu, er macht die Einrichtung hauptamtlicher Stellen in der allgemeinen Verwaltung amtsangehöriger Gemeinden jedoch von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde abhängig, die nur schwer zu erlangen ist (vgl. S. 98 Fußnote 1). Allerdings ist diesen Gemeinden durch § 60 Abs. II nw.GO nicht verboten, jederzeit hauptamtliche Forst-, Friedhofs-, Sparkassen- oder Werksbeamte sowie Angestellte oder Arbeiter zu beschäftigen; sie dürfen aber nicht in der allgemeinen Verwaltung tätig sein. Idenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 205

1935 waren neben 10.000 Amtsbediensteten nur 200 Gemeindebedienstete in den Ämtern und amtsangehörigen Gemeinden beschäftigt. Mittelstaedt: aaO. S. 38, 43, 44

für ihn die Vorschriften der Gemeindeordnung über die Stellung des Gemeindedirektors als Behördenleiter entsprechend, die gegenüber der rev.DGO erheblich verbessert worden sind. Die rev.DGO begnügte sich im Wesentlichen mit der Bestimmung, daß der Rat sich bei der Erfüllung seiner Aufgaben der Gemeindebeamten bedient (§ 34 rev.DGO) und einigen Spezialbestimmungen (§§ 118, 101 rev. DGO).

Der Gesetzgeber der neuen Gemeindeordnung dagegen ließ nicht außer Acht, daß eine Verwaltung nur dann reibungslos und sicher arbeiten kann, wenn auch Bestimmungendarüber getroffen werden, nach welchen Grundsätzen die bürokratische Verwaltung - der Apparat - organisiert sein soll. Er hat deshalb in § 53 Abs.I S. 1 nw.GO eindeutig festgelegt, daß der Amts- bzw.Gemeindedirektor, der die volle und alleinige Verantwortung für das Funktionieren und die Einheitlichkeit der Verwaltungsführung hat, die Geschäfte leitet und verteilt; er ist somit Träger der Organisations- und Leitungsgewalt.

Diese Zuständigkeit kann ihm vom Rat nicht entzogen werden, mit Ausnahme der Geschäftsverteilung bei Beigeordneten. Der Gesetzgeber hat aber Vorsorge getroffen, jeden Mißbrauch der Amtsgewalt zu verhindern; so insbesondere durch das jederzeitige Kontrollrecht des Rates, durch sein Rückholrecht selbst bei einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung und durch die Möglichkeit des Rates, gem. § 28 Abs.I Ziff. a.nw.GO allgemeine Verwaltungsgrundsätze aufzustellen, nach denen die Verwaltung geführt werden soll. Wird ein Mißbrauch seiner Stellung festgestellt, so kann die Amts- bzw. Gemeindevertretung den Amts- bzw. Gemeindebürgermeister gem. § 38 Abs.II Ziff. c nw.GO beauftragen, den Hauptverwaltungsbeamten wegen seiner Amtsführung disziplinarrechtlich zur Verantwortung zu ziehen.¹⁾ Als Träger der Leitungs- und Organisationsgewalt ist der Amts- bzw. Gemeindedirektor Vorgesetzter der Beamten - einschließlich der Beigeordneten - , der Angestellten und Arbeiter, denen er für ihre dienstliche Tätigkeit sachliche Weisungen erteilen kann. Er kann ferner gem. § 51 Abs.II,III nw.GO die

1) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO.S.335; ferner der S.348 bei Odenbreit abgedruckte Erlaß des Innenministers v.23.1.1956 über die Geschäftsverteilung in der Kommunalverwaltung.

Bearbeitung einzelner Angelegenheiten von Beigeordneten selbst übernehmen, auch dann, wenn der Rat den Geschäftsverteilungsplan selbst aufgestellt hat (§ 53 Abs.I S. 2 nw.GO) und kann andere Beamte oder Angestellte als die sonst zuständigen mit der auftragsweisen Erledigung bestimmter Angelegenheiten betrauen; schließlich kann er diese Befugnisse auch auf Beigeordnete für deren Arbeitsgebiet übertragen. Mit den Beigeordneten hat der Amtsdirektor zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung regelmäßig gemeinsame Beratungen abzuhalten (§ 52 S. 1 nw.GO). Er kann auch einen Beamten zum Urkundsbeamten bestellen.¹⁾

Darüberhinaus ist er aber gem. § 53 Abs.II 2.Halbs.nw.GO auch Dienstvorgesetzter der Beamten, einschließlich der Beigeordneten, der Angestellten und Arbeiter, mit dem Recht, die Dienstaufsicht zu führen. Er ist für beamtenrechtliche Entscheidungen über die persönlichen Angelegenheiten der ihm nachgeordneten Beamten zuständig (§ 3 Abs.II S. 1 LBG). Vor allem hat er über die Beamten die Dienststraß- und Disziplinalgewalt; nach §§ 116 ff. Disziplinarordnung NRW i.V.m. § 83 Abs.II LBG kann er Warnungen, Verweise und Geldbußen verhängen.²⁾ Bei Angestellten und Arbeitern ist er auch Träger der Personalgewalt (§ 54 Abs.I S. 3 nw.GO), er kann sie anstellen, befördern und entlassen.

Eine besondere Rechtsstellung hat der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes, das beim Amtsverband - wenn es eingerichtet ist - die ihm übertragenen Aufgaben auch für die amtsangehörigen Gemeinden wahrnimmt. Gem. § 101 Abs.II nw.GO bestellt die Amtsvertretung den Leiter, der Beamter sein muß, und die Prüfer dieses Amtes und beruft sie ab. Das Rechnungsprüfungsamt ist auch der Amtsvertretung unmittelbar verantwortlich und ihm in seiner sachlichen Tätigkeit unmittelbar unterstellt. Das schließt aber nicht aus, daß der Amtsdirektor in personeller Hinsicht Dienstvorgesetzter auch der Beamten und Angestellten des Rechnungsprüfungsamtes ist.

1) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 371, 372

2) Odenbreit: aaO. S. 346

- b) Anstellung und Ernennung von Beamten, Angestellten und Arbeitern der Gemeinden und des Amtes.

Die Stellung des Gemeinde- und Amtsdirektors als Dienstvorgesetzter hat durch die nw.GO - wie schon durch die rev.DGO - eine erhebliche Einschränkung insoweit erfahren, als die Anstellung, Beförderung und Entlassung von Dienstkräften nicht seiner ausschließlichen Zuständigkeit unterstellt ist. Schon nach § 6 Abs.III u. IV rev.DGO wurden die Verwaltungsbeamten vom Rat der Gemeinde bzw. von der Amtsvertretung ernannt, während die Angestellten und Arbeiter vom Hauptgemeindevorstand ernannt und entlassen wurden, soweit nicht der Verwaltungsausschuß etwas anderes bestimmte.

Die neue GO hat diese Lösung im Prinzip beibehalten. § 54 Abs.I S. 2,3 nw.GO bestimmt, daß die Beamten auf Grund eines Ratsbeschlusses und die Angestellten und Arbeiter vom Amts- bzw. Gemeindevorstand unter Einhaltung des Stellenplanes angestellt, befördert und entlassen werden, jedoch mit der Neuordnung, daß die Gemeinden bzw. das Amt in ihren Hauptsatzungen andere Regelungen treffen können und zwar sowohl für Angestellte und Arbeiter als auch für Beamte.¹⁾ Auf der einen Seite muß man allgemein begrüßen, daß die unterschiedlich großen Gemeinden ganz nach ihren Bedürfnissen diese Zuständigkeiten beliebig selbst regeln können. Auf der anderen Seite bringt diese Lösung aber naturgemäß eine weitere Zersplitterung und Unübersichtlichkeit des kommunalen Verfassungsrechts mit sich. Haben amtsangehörige Gemeinden in dem erlaubten Rahmen eigene Dienstkräfte angestellt, so ist der Amtsdirektor nur dann ihr Vorgesetzter und Dienstvorgesetzter und bei Angestellten und Arbeitern nur dann für ihre Anstellung, Beförderung und Entlassung und zur Mitunterzeichnung ihrer Anstellungsverträge und sonstiger schriftlicher Erklärungen personeller Art zuständig, wenn er in diesen Gemeinden auch zum Gemeindevorstand gewählt ist.

1) Vgl. 1.Verw.VO zu § 54

D. Allgemeine Abwägung der Lösungen des Problems der Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

I. Vor- und Nachteile der gemeinsamen Einrichtungen:

1. Der gemeinsame Fachbeamte.

Bei einer abschließenden Betrachtung der Lösungen des Problems einer Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen muß vorausgeschickt werden, daß jede der Lösungen gute und schlechte Eigenschaften und Wirkungen zeigt und daß ihre heutige Bedeutung unter Berücksichtigung der geschichtlichen Entwicklung und der heutigen Gegebenheiten mit Hinblick auf die Zukunft beurteilt werden muß. Nicht immer ist die billigste Verwaltung die beste, und nicht immer sind die Gesichtspunkte, die in dem einen Land Gültigkeit haben, auf ein anderes zu übertragen.

So sehr man einerseits geneigt ist zu begrüßen, daß den baden-württembergischen Gemeinden gleich drei gemeinsame Einrichtungen zur Auswahl zur Verfügung stehen,¹⁾ so kann man andererseits die darin liegende Gefahr einer Rechtszersplitterung und - damit verbunden - einer Rechtsunsicherheit nicht gutheißen. Man stelle sich diese drei verschiedenen Einrichtungen in ein und demselben Landkreis vor; das ist weder für die Kreisverwaltung noch für die mit den Gemeinden in Rechtsbeziehungen stehenden dritten Personen ein erfreulicher Zustand und kann besonders bei der Durchführung staatlicher Aufgaben zu Schwierigkeiten führen.

Die in Baden-Württemberg am meisten praktizierte und in Württemberg verwurzelte gemeinschaftliche Einrichtung ist der gemeinsame Fachbeamte.²⁾ Schon die Tatsache, daß er ursprünglich nur als vorübergehende Lösung gedacht war, sich aber durch Jahrzehnte behauptete und sich als Helfer der kleineren Gemeinden unentbehrlich machte, spricht für seinen Wert und seine Not-

1) Fröhner-Bran: aaO. S. 36

2) Im Landesteil Württemberg-Hohenzollern wurden 1950 über 2/3 (von 934 Gemeinden 666) und in Nordwürttemberg fast die Hälfte (von 980 Gemeinden 457) aller Gemeinden von Verwaltungsaktuarien betreut (Biesinger: aaO. S. 77). Über die heutige Verteilung vgl. Übersichten Va und Vb am Schluß der Arbeit.

wendigkeit. Hierzu haben nicht zuletzt von Anfang an seine gute Fachausbildung und die praktischen Erfahrungen beigetragen, die er sich vor seiner Tätigkeit als gemeinsamer Fachbeamter meist als ehemaliger Bürgermeister oder Beamter der Aufsichtsbehörde verschafft hat. Den einzelnen Gemeinden wird der gemeinsame Fachbeamte auch nicht aufgezwungen, sie können vielmehr auch einen eigenen Gemeindefachbeamten anstellen (§ 69 Abs.I bw.GO).

Diese Einrichtung hat wie die Amtsverwaltung den weiteren Vorteil, daß die einzelnen Gemeinden nicht nur ihre eigene Gemeindevertretung und ihren eigenen Haushaltsplan, sondern auch ihren eigenen Bürgermeister behalten.¹⁾ Der gemeinsame Fachbeamte bildet auch - anders als das Amt in Nordrhein-Westfalen - keine eigene Behörde, weder eine gemeindliche noch eine kreiskommunale, noch eine staatliche und beeinträchtigt deshalb auch nicht die Einheit der örtlichen Verwaltung und schafft keine neue Zwischenstufe zwischen Gemeinde und Kreis. Vor allem bleibt auch die Zuständigkeit der Gemeinden und die Verantwortung der Gemeindeorgane sehr weitgehend unangetastet, wengleich die wichtigste Zuständigkeit, die Finanzverwaltung, dem gemeinsamen Fachbeamten übertragen ist. Die Betreuung und fachmännische Beratung einer Anzahl von kleinen Gemeinden durch den gemeinsamen Fachbeamten, die von der Gemeindeordnung bewußt in den Vordergrund seines Aufgabenkreises gestellt wurde, sichert ferner eine Stetigkeit und Gleichmäßigkeit in der Führung der Verwaltungsgeschäfte der Gemeinden.

Bei all diesen Vorteilen muß aber in Kauf genommen werden, daß der gemeinsame Fachbeamte eben doch eine Einrichtung des Kreises ist, wenn auch in erster Linie im Interesse der Gemeinden eines Verwaltungsbezirks.²⁾ Die besonders von badischen Landtagsabgeordneten aus diesem Grunde geäußerten Bedenken³⁾ sind nicht ganz unbegründet, zumal für Baden, da hier mehr als in Württemberg die Verwaltung allein aus der Gemeinde heraus erfolgt. Zwar ist der gemeinsame Fachbeamte kein Organ der Ge-

1) Odenbreit: "Das Problem der Verwaltungskraft" aaO. Ziff. 5, II

2) Systematisch betrachtet kann man die Bestellung des gemeinsamen Fachbeamten durch den Kreis beanstanden, praktisch ist sie aber nach den Erfahrungen in Württemberg der zweckmäßigste Weg.

Fröhner-Göbel: aaO. § 69 Erl. 2

3) Vgl. Übersicht IV am Schluß der Arbeit

meindeaufsicht; der Landrat kann ihm keine Weisungen über die Art der Ausführung einzelner Geschäfte erteilen, und er ist auch nicht zur Berichterstattung verpflichtet oder berechtigt; der gemeinsame Fachbeamte ist aber Beamter des Landkreises, er untersteht der allgemeinen Dienstaufsicht des Landrates und wird ohne entscheidende Einflußmöglichkeit der Gemeinde durch den Kreistag bestellt. Dieser setzt auch die Höhe seiner Bezüge fest, wenn diese auch teilweise wieder auf die Gemeinden umgelegt werden. Er soll zwar funktionell ganz auf Seiten der von ihm betreuten Gemeinden stehen, er ist aber durch die allgemeine Dienstaufsicht, die Anstellung und vor allem durch die Besoldung doch vom Kreis abhängig. Seine Stellung ist somit doch nicht völlig unabhängig und die Gefahr von Interessenkollisionen nicht von der Hand zu weisen.¹⁾

Andererseits aber ist er in der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben der verschiedenen Gemeinden seines Bezirks freier gestellt als z.Bsp. ein gemeinsamer Bürgermeister, da er als Beamter des Kreises regelmäßig ortsfremd und somit unbeeinflußt ist durch familienmäßige und aus der Enge der örtlichen Verhältnisse heraus entstehende Bindungen.²⁾ Diese seine Unabhängigkeit und die Vergleichsmöglichkeiten befähigen ihn zu einem von den örtlichen Bindungen und Einflüssen losgelösten sachlichen Urteil.³⁾ Man darf jedoch auch hier nicht unterschätzen, daß der gemeinsame Fachbeamte - wie auch der Amtsdirektor in Nordrhein-Westfalen - in einer Gemeinde seines Bezirks seinen Wohnsitz nimmt und dort regelmäßig auch eine Schreibstelle unterhält und daß im Laufe der Jahre in dieser Gemeinde doch engere Bindungen geknüpft werden, als in den Gemeinden, die er nur zu Besuchen, Sitzungen u.ä. aufsucht.

Die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten hat sicher auch den Vorteil und überhaupt den Sinn, daß dadurch sowohl die Bürgermeister und die Gemeindeverwaltungen als auch die Kreisverwaltungen entlastet werden. Diese Entlastung ist aber in der Regel nicht sehr groß; sie wird leicht überschätzt und ist im Vergleich zur Entlastung der nordrhein-westfälischen Gemein-

1) Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff. 5, II

2) Fröhner-Göbel: aaO. § 69 Erl. 3

2) Piesinger: aaO. S. 29

3) Kunze-Schmid: aaO. § 69 Erl. I, 2

den und Kreise durch die Amtsverwaltung erheblich geringer. Geht man bei den einzelnen Gemeinden davon aus, daß sie - um Kosten zu sparen - dem gemeinsamen Fachbeamten über die ihm durch Gesetz übertragenen Aufgaben (§ 69 Abs.II bw.GO) hinaus keine weiteren Aufgaben anvertrauen, so beschränkt sich der Aufgabenkreis des gemeinsamen Fachbeamten - von seiner Beratungs- und Betreuungspflicht einmal abgesehen - ganz auf die Besorgung der Haushalts-, Steuer- und Rechnungsgeschäfte. Da sich der gemeinsame Fachbeamte zur teilweisen und völligen Erledigung selbst dieser ihm durch Gesetz übertragenen Aufgaben auch noch der Gemeindebediensteten in den einzelnen Gemeindeverwaltungen bedienen kann, ist der Nutzen und die Arbeitsentlastung der einzelnen Gemeinde in der Ausführung der Verwaltungsgeschäfte doch nur gering. Der Vorteil liegt dann praktisch nur in einer Garantie für das technisch richtige Funktionieren der Finanzverwaltung der Gemeinden. Das ist sicher eine auch von der Gemeindeaufsicht unbedingt zu fordernde Notwendigkeit, entlastet arbeitsmäßig aber die Gemeindeverwaltungen und die Gemeindeaufsicht kaum.

Daß der gemeinsame Fachbeamte nicht mehr selbst die Finanzgeschäfte der einzelnen Gemeinden abwickelt,¹⁾ wird heute die Regel sein. Heute muß er sich vornehmlich seiner Hauptaufgabe, der fachlichen Beratung und Unterstützung des Bürgermeisters und Gemeinderats in allen Gemeindeangelegenheiten widmen, so daß eine der dringlichsten und wichtigsten Forderungen die Entbindung und Entlastung des gemeinsamen Fachbeamten von allen rein mechanischen Geschäften in seinem Arbeitsbereich ist.²⁾ Das aber kann nur auf zwei Wegen erreicht werden: Entweder werden diese Arbeiten unter der Aufsicht und Verantwortung des gemeinsamen Fachbeamten in den Büros der einzelnen Gemeindeverwaltungen erledigt; das erspart zwar Kosten für den gemeinsa-

1) Die Auffassung, daß der Verwaltungsaktuar die ihm obliegenden Geschäfte in eigener Person zu besorgen habe, hat sich schon seit längerer Zeit als nicht mehr zeitentsprechend durchgesetzt (Biesinger: aaO. S. 57).

2) Biesinger: aaO. S. 57, also Steuer-, Brandschaden- und Viehseuchenumlage, Bodenbenutzungserhebung, Umlage für die landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft, Registerwesen, statistische Erhebungen u.ä.

men Fachbeamten, entlastet aber - wie o.a. - und verbilligt die Gemeindeverwaltungen nicht; oder diese Arbeiten werden durch den gemeinsamen Fachbeamten in einem für ihn eigens eingerichteten Büro erledigt; das aber verursacht erhöhte Kosten für den Aufwand des gemeinsamen Fachbeamten. Kosten entstehen in jedem Fall, zweckmäßiger und rentabler ist es aber, wenn möglichst viele der Massenschreibarbeiten (insbesondere Statistiken, Umlagen, Erhebungen u.ä.) von einer Stelle in einem Arbeitsgang ausgeführt werden, wenn also das Büro des gemeinsamen Fachbeamten mit entsprechenden Kräften besetzt und mit entsprechenden technischen Hilfsmitteln versehen wird.¹⁾

Diese Forderung nach Entlastung des gemeinsamen Fachbeamten ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, daß die Größe eines Verwaltungsbezirks ganz auf die Arbeitskraft eines gemeinsamen Fachbeamten abgestellt ist. Sein Bezirk soll 9 000 Einwohner, und wenn ihm weitere Verwaltungsfachbeamte beigegeben sind, 15 000 Einwohner nicht übersteigen. Der Bezirk soll eben räumlich und bevölkerungsmäßig so gehalten werden, daß einerseits die Arbeitskraft des gemeinsamen Fachbeamten ausreicht, andererseits aber auch voll erschöpft ist.

Diese Regelung hat den Nachteil, daß sie zu wenig anpassungsfähig ist; denn durch den allgemeinen Aufgabenzuwachs, verursacht durch die zunehmende Industrieverlagerung in ländliche Gebiete und die damit verbundene, und die allgemeine Bevölkerungszunahme sieht sich der gemeinsame Fachbeamte heute oft ständig wachsenden Aufgaben und Anforderungen gegenüber, die zu rasch seine Arbeitskraft erschöpfen. Gerade in Württemberg, wo der gemeinsame Fachbeamte ausschließlich tätig ist und wo schon immer eine bodenständige Kleinindustrie zu Hause war, ist die Industrialisierung noch mit jedem Jahr fortgeschritten, und die Bevölkerung hat in vielen dieser Gemeinden ständig zu-

1) So auch Biesinger: aaO. S. 58, der eine Ausgliederung und Verlagerung der Massenschreibarbeiten auf eine besondere Schreibstelle beim gemeinsamen Fachbeamten mit einer der einfachen Arbeit entsprechenden billigen Kräfteausstattung vorschlägt.

genommen.¹⁾ Von den 86 Verwaltungsbezirken haben bereits 23 Bezirke - also mehr als ein Viertel - eine Einwohnerzahl von mehr als 9 000.

Allerdings gibt es in Württemberg auch Gemeinden in verkehrsunünstigen und industriearmen Gebieten mit rückläufigen Bevölkerungszahlen. Aber gerade hier ist ein tüchtiger gemeinsamer Fachbeamter am Platze, der von allen Massenschreibearbeiten befreit sich ganz seiner Hauptaufgabe, der Betreuung und Beratung widmen kann. Denn in diesen Gemeinden gilt es, der Landflucht und der Verödung des flachen Landes durch Verbesserung der Agrarstruktur (Feldwegesbau, Ausbau der Wasserversorgung, Kanalisierung u.ä.) zu begegnen. Oft erwachsen auch aus den schlechten Wohnverhältnissen, dem Schulraummangel und den schlechten Verkehrsverhältnissen Sonderaufgaben, denen sich der gemeinsame Fachbeamte in Zusammenarbeit mit den Gemeindeorganen intensiv widmen muß.²⁾

Dennoch wurde stets und wird auch heute noch in Württemberg Wert darauf gelegt, daß der gemeinsame Fachbeamte keinen eigenen Verwaltungsapparat mit größerem Mitarbeiterstab aufbaut; sein Büro wird ausdrücklich als Schreibstelle bezeichnet.³⁾

Der allgemeine Aufgabenzuwachs hat aber schon jetzt bewirkt, daß in keinem der 86 Verwaltungsbezirke der gemeinsame Fachbeamte ohne eigene Schreibstelle und Hilfskräfte auskommt, sondern daß vielmehr in den Schreibstellen der Bezirke durchschnittlich drei bis vier Hilfskräfte vom gemeinsamen Fachbeamten beschäftigt werden und zwar etwa je zur Hälfte Angestell-

1) Die Wohnbevölkerung von Baden-Württemberg hat gegenüber der Volkszählung vom 17.5.1939 um genau 1/3 zugenommen, seit 1950 allein um 13,6 %. Unter den Regierungsbezirken weist Nordwürttemberg mit 45,8 % den größten Anstieg seit 1939 auf, es folgen Württemberg-Hohenzollern mit 28,6 %, Nordbaden mit 26,5 % und Südbaden mit 24,7 %.

Hertfelder: Stark unterschiedliches Bevölkerungswachstum der Gemeinden in "Die Gemeinde" 1959 S. 6

2) Meyer-Königs: Zum Strukturwandel der Gemeinden, Vortrag in "Würt.Gem.Zeitung" 1956 S. 170; Thoma: Die Landgemeinde in unserer Zeit in KPBl. 1960 S. 207 ff.

3) Es sollte der Eindruck vermieden werden, als sei eine Gängelung der Gemeinden i.S. des Obrigkeitsstaates beabsichtigt, und man wollte im gemeinsamen Fachbeamten auf keinen Fall den Ehrgeiz erwecken, eine Zwischenstelle zwischen Gemeinde und Aufsichtsbehörde schaffen zu wollen.

Biesinger: S. 68

te der TOA-Gruppen VII bis X und Lehrlinge und Gehilfen.¹⁾ Man wird eben doch nicht verhindern können, daß aus den Schreibstellen Büros werden und daß man den gemeinsamen Fachbeamten in den 23 über 9 000 Einwohner zählenden Verwaltungsbezirken auch Verwaltungsfachbeamte - wie es das Gesetz vorsieht - begeben muß.²⁾ Die Entwicklung von der Einmannverwaltung über die Schreibstelle und das Büro zur organisierten Verwaltung ist zwangsläufig, weil der allgemeine Aufgabenzuwachs keine andere Wahl läßt.

Will man diese Entwicklung vermeiden und zu dem alten Idealzustand der Einmannverwaltung zurückkehren, so mußte man die mechanische Verwaltungsarbeit ganz auf die Gemeinden verlagern und den Aufgabenkreis des gemeinsamen Fachbeamten praktisch ganz auf seine beratenden und unterstützenden Funktionen und die Aufsicht bei den Finanzgeschäften beschränken. Das wäre jedoch höchst unrentabel und würde eine Vergrößerung des Verwaltungsapparates bei den Gemeinden zur Folge haben, und der gemeinsame Fachbeamte würde dann tatsächlich die unerwünschte Eigenschaft einer Gouvernante der Gemeinden³⁾ annehmen. Interessant an dieser zwangsläufigen Entwicklung ist, daß sich die Schreibstelle des gemeinsamen Fachbeamten im Ergebnis immer mehr der nordrhein-westfälischen Amtsverwaltung nähert. Auch die Amtsverwaltung in Nordrhein-Westfalen wird als "Schreibstube der Gemeinden" bezeichnet und ist in erster Linie dazu geschaffen, den Gemeinden die mechanischen Verwaltungsarbeiten abzunehmen. Würden die Gemeinden eines Verwaltungsbezirks in Baden-Württemberg von ihrem Recht, auch andere

1) Vgl. Übersicht Va am Schluß der Arbeit; man kann darum auch nicht behaupten, daß die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten besonders billig sei, zumal die einzelnen Gemeinden daneben auch ihre eigenen Verwaltungen und in der Regel ihren eigenen Fachbürgermeister finanzieren müssen.

2) Nach einer Umfrage des Württ. Gemeindetags v. 1.10.1960 ist das erst in einem Bezirk geschehen, wo neben 3 Hilfskräften ein Kreissekretär und ein Ruhestandsbeamter den gemeinsamen Fachbeamten unterstützen.

3) Landtagsabgeordneter Gog, vgl. Übersicht IV am Schluß der Arbeit

Aufgaben als die Finanzgeschäfte dem gemeinsamen Fachbeamten anzuvertrauen, in größerem Umfang Gebrauch machen und würden die Verwaltungskräfte der Schreibstelle des gemeinsamen Fachbeamten dementsprechend auch durch Fachkräfte verstärkt - wie es für Verwaltungsbezirke mit über 9 000 Einwohnern bereits vorgesehen ist - ,dann würden bald Verwaltungen entstehen, die sich von den Ämtern zwar noch in ihrer durchschnittlichen Größe unterscheiden,¹⁾ aber im äußeren Erscheinungsbild und vor allem in der Zielsetzung doch große Ähnlichkeit zeigen würden. Man sucht diese Entwicklung in Baden-Württemberg - wie o.a. - zwar unter allen Umständen zu verhindern, man wird aber nicht übersehen können, daß schon jetzt jeder gemeinsame Fachbeamte in seinem Verwaltungsbezirk genötigt ist, eine ständige Schreibstelle zu unterhalten, die mehr die Bezeichnung Büro verdient. Man sollte darum nicht vor der Überlegung zurückschrecken, ob es nicht doch rentabler und auf die Dauer billiger ist, durch Verlagerung weiterer, für eine einheitliche Bearbeitung geeigneter Aufgaben der Gemeinden auf den gemeinsamen Fachbeamten einen gemeinsamen Verwaltungsapparat mit besseren technischen Arbeitsmitteln und guten Fachkräften, die von den Gemeindeverwaltungen übernommen werden könnten, zu schaffen und die Verwaltungen in den einzelnen Gemeinden nach und nach abzubauen. Die Besetzung der jetzigen Schreibstellen mit Angestellten, Lehrlingen und Gehilfen erfordert eine ständige Überwachung dieser Hilfskräfte durch den gemeinsamen Fachbeamten und beansprucht nicht zuletzt auch einen großen Teil seiner Arbeitskraft. Sind ihm jedoch mehr Fachkräfte beigegeben, kann er sich noch mehr seiner Hauptaufgabe, der Beratung und Betreuung der Gemeinden widmen. Vor allem wäre die ganze Einrichtung anpassungsfähiger, da sie dann - wie die Ämter in Nordrhein-Westfalen - auch einem größeren Aufgabenzuwachs stets gewachsen wäre.

Die zu geringe Entlastung der vom gemeinsamen Fachbeamten betreuten Gemeinden hat den weiteren Nachteil, daß den Gemeinden, besonders dem Bürgermeister, sovielen Aufgaben verbleiben, daß er sein Amt nur in den seltensten Fällen ehrenamtlich ausüben kann. Es ist daher nicht verwunderlich, daß in den württember-

1) Vgl. Übersichten Va, VII, VIII am Schluß der Arbeit

gischen Landesteilen ganze 5 % sämtlicher Gemeinden ehrenamtlich verwaltet werden.¹⁾ Es ist darum auch sicher nicht zu Unrecht behauptet worden, daß die Erfolge des württembergischen Verwaltungsaktuars in der Vergangenheit weniger seiner Wirkungsweise zu verdanken seien, als vielmehr auf die Nutzbarmachung und den wirksamen Einbau des fachmännischen Elements in Form der Fachbürgermeister in ländlichen Gemeindeverwaltungen zurückzuführen seien.²⁾

Wegen der zu geringen Entlastung der Bürgermeister der Gemeinden, die von einem gemeinsamen Fachbeamten betreut werden, ist daher auch die Einführung dieser Einrichtung in den badischen Landesteilen äußerst schwierig, denn in Nordbaden werden immerhin 45,5 % und in Südbaden sogar 60,1 % der Gemeinden von ehrenamtlich tätigen Bürgermeistern verwaltet.³⁾ Gerade diese Bürgermeister, die in Gefahr sind, an der Aufgabenfülle zu ersticken, brauchen aber dringend Entlastung. Hier könnte sich die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten besonders segensreich auswirken und bewähren; denn mehr als der württembergische Fachbürgermeister ist der badische ehrenamtliche Bürgermeister auf seine fachliche Beratung und Unterstützung angewiesen, die ihm der eigene Gemeindefachbeamte nur in beschränktem Umfang zu geben vermag. Als gemeinsame Einrichtung wäre in Baden der gemeinsame Fachbeamte aber nur geeignet, wenn ihm außer den Finanzgeschäften weitere Aufgaben aus der Zuständigkeit des ehrenamtlichen Bürgermeisters übertragen und wenn ihm zu den nötigen Verwaltungseinrichtungen auch die nötigen Fachkräfte beigegeben würden. Nur so könnte die ehrenamtliche Verwaltung in den badischen Gemeinden auf die Dauer aufrechterhalten werden.⁴⁾ Auch in Rheinland und Westfalen war von Anfang an der gut organisierte Verwaltungsapparat des Amtes erforder-

1) Vgl. Übersicht Vc am Schluß der Arbeit

2) Biesinger aaO. S. 64

3) Vgl. Übersicht Vc am Schluß der Arbeit; über den Wert der ehrenamtlichen Verwaltung vgl. Biesinger: aaO.S. 13, 14

4) Es ist deshalb auch heute nicht mehr richtig, daß - wie Biesinger aaO.S. 78 behauptet - "der württembergische Verwaltungsaktuar als fast unentbehrliche Maßnahme zur Ermöglichung der Zulassung der Laienkraft zum Ortsvorsteheramt schlechterdings nicht zu entbehren sei."

lich, um in den schon damals bevölkerungsstarken, früh industrialisierten und daher mit umfangreichen Verwaltungsaufgaben bedachten Gemeinden eine ehrenamtliche Verwaltung überhaupt zu ermöglichen. Wenn in Baden auch heute noch in den kleinen Gemeinden die Verwaltung ganz aus der Gemeinde heraus erfolgt, so geschieht das doch zu einem großen Teil auf Kosten der ehrenamtlich tätigen Bürgermeister, die notgedrungen einen großen Teil ihrer Arbeitskraft ihrem eigentlichen Beruf entziehen müssen, um sich den Gemeindeaufgaben in dem notwendigen Maße widmen zu können.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der gut ausgebildete gemeinsame Fachbeamte als Finanzexperte und als allgemeiner fachlicher Berater und Betreuer von Gemeinden mit eigenem Fachbürgermeister durchaus zur Stärkung der Verwaltungskraft dieser Gemeinden beitragen kann; daß andererseits aber die arbeitsmäßige Entlastung der Gemeinden durch ihn in der Regel nur ein bescheidenes Maß erreicht und daß er als Kreisbeamter nicht die Unabhängigkeit besitzt, die man ihm wünschen möchte.

Der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte, der besonders in Nordwürttemberg häufiger ist,¹⁾ kann einmal den Zweck haben, auch die zu einem Verwaltungsbezirk ungünstig gelegenen Kleingemeinden²⁾ ohne eigene Verwaltungsfachkräfte, fachmännisch zu betreuen, und zum andern, solche Gemeinden enger an eine größere Gemeinde anzuschließen, um eine spätere Eingemeindung vorzubereiten.³⁾ Gerade in Nordwürttemberg mit der dichteren Bevölkerung und stärkeren Industrialisierung könnte die Frage der Eingemeindung häufiger der Grund für die Mitbetreuung kleinerer Gemeinden durch einen amtierenden Fachbürgermeister einer größeren benachbarten Gemeinde sein. Vielfach wird es einer betreuenden Gemeinde auch erst durch die Mitbetreuung einer weiteren Gemeinde finanziell möglich sein, selbst einen hauptamtlichen Bürgermeister einzustellen.⁴⁾

Die nebenamtliche Betreuung kleiner Gemeinden durch den Fach-

1) Vgl. Übersicht Vb am Schluß der Arbeit

2) Württ. Gem. Zeitg. 1956, S. 33; Kunze-Schmid: aaO. § 71 Erl. III, 1

3) Biesinger: aaO. S. 64

4) Biesinger: aaO. S. 64

bürgermeister einer größeren Gemeinde oder einen sonstigen Beamten birgt stets die Gefahr in sich, daß das Nebenamt zu einer Nebensächlichkeit wird, schon allein deswegen, weil die in ihrer Gemeinde stark beanspruchten Fachbürgermeister sich ihrer Aufgabe als nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte nicht in solcher Weise widmen können, wie dies ein hauptamtlicher kann. Außerdem werden hier viel stärker die Interessen der eigenen Gemeinde im Vordergrund stehen, in der der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte als Bürgermeister einen weit größeren Aufgabenkreis und eine ganz andere Stellung hat.¹⁾

Der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte hat als Behelfslösung für besonders gelagerte Fälle seine Daseinsberechtigung, er muß aber stets eine nach Möglichkeit zu vermeidende Ausnahme vom Grundsatz der vollen Beanspruchung der gemeinsamen Fachbeamten bleiben (vgl. § 71 Abs.III bw.GO).

2. Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und die Bürgermeisterei.

Auch der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und die Bürgermeisterei sind Einrichtungen, die geeignet sein können, die Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden zu heben. Sie können sich naturgemäß nur dort einbürgern, wo die Gemeinden durch einen Fachbürgermeister verwaltet werden; eine gemeinsame Verwaltung durch einen ehrenamtlich tätigen Bürgermeister läßt schon der Umfang der Verwaltungsaufgaben in mehreren Gemeinden nur in Ausnahmefällen zu.²⁾

Ferner sind diese Verwaltungsgemeinschaften - besonders die Bürgermeisterei - auch nur dort zweckmäßig, wo Gemeinden eng beieinander liegen, wo eine Eingliederung in den Verwaltungsbezirk eines gemeinsamen Fachbeamten zu schwierig ist und wo durch besondere Beziehungen (Gemeinschaft in Schule und Kirche u.ä.) die Gemeinden zusammenstreben und auch sonst zusammenpassen.³⁾ Je enger diese Beziehungen sind und je ernster ein Zusammenstreben vorhanden ist, umso mehr ist hier aber die

1) Biesinger: aaO. S. 64,65

2) Es hat sich daher die Verwaltung mehrerer Gemeinden durch einen gemeinsamen Bürgermeister praktisch nur in Württemberg bewahren können, wo der Fachbürgermeister vorherrscht. Vgl. Übersicht Vc am Schluß der Arbeit.

3) Biesinger: aaO. S. 75

Bürgermeisterei die geeignetere gemeinschaftliche Einrichtung. Sie ist vor allem geeignet, eine geplante Eingemeindung nach und nach durch etappenweise Zusammenlegung von Verwaltungseinrichtungen vorzubereiten und zu erleichtern.

Sieht man jedoch von den Vorteilen ab, die bei den wenigen Gemeinden, die von sich aus eine Eingemeindung anstreben, gegeben sein können, so hat die Verwaltung mehrerer Gemeinden durch einen Bürgermeister doch auch viele Schattenseiten. Durch die Wahl eines gemeinsamen Bürgermeisters wird den einzelnen Gemeinden der eigene Bürgermeister, gleichsam die Zentralfigur ihrer Selbstverwaltung genommen, während die finanzielle Einsparung nur gering ist, da die Verwaltungen in den einzelnen Gemeinden erhalten bleiben; es sei denn, die Gemeinden entschließen sich auch zu einer Zusammenlegung ihrer Verwaltungseinrichtungen in einer Bürgermeisterei.

Dazu hat sich aber bisher weder eine Gemeinde im Württemberg noch in Baden bereitgefunden, weil keine Gemeinde auf ihre seit altersher bestehende eigene Verwaltung verzichten will. Die Bürgermeisterei ist auch für den badischen Landesteil deshalb nicht geeignet, weil sie die dort verwurzelte ehrenamtliche Verwaltung der einzelnen Gemeinden durch den Bürgermeister weitgehend beseitigen würde. Nicht zuletzt besteht auch noch aus der nationalsozialistischen Zeit ein berechtigtes Mißtrauen gegen diese Einrichtung, weil die Bürgermeisterei als Mittel zum Zweck, als Vorstufe einer z w a n g s w e i s e n Eingemeindung mißbraucht wurde. Auch wollte man die Einrichtung der Verwaltungsaktuare zugunsten der Bürgermeistereien einschränken und strebte in den Fällen, in denen eine Bürgermeisterei nicht gebildet werden konnte, die Verwaltung durch Fachbürgermeister an, die als nebenamtliche Verwaltungsaktuare vier bis fünf Gemeinden mitbetreuen sollten. Die Bürgermeistereien haben sich jedoch besonders in der Kriegszeit nicht bewährt, da sie, kaum ins Leben gerufen, ohne ausreichende Fachkräfte den gesteigerten Anforderungen nicht gewachsen waren.¹⁾

Auch kann man beim gemeinsamen Bürgermeister wie beim nebenamtlichen gemeinsamen Fachbeamten die Gefahr nicht leugnen,

1) Biesinger: aaO. S. 75, 48, 49

daß der Bürgermeister leicht geneigt ist, die Gemeinde zu bevorzugen, in der er seinen Amts- und Wohnsitz hat. Es wird immer Interessenkollisionen geben, da man nicht zwei oder mehr Herren zugleich dienen kann.¹⁾

Der gemeinsame Bürgermeister hat den weiteren Nachteil, daß ihm für die Erledigung seiner umfangreichen Verwaltungsgeschäfte eine gemeinsame Verwaltungsstelle fehlt. Da er verantwortlich ist für die sachgemäße Erledigung und den ordnungsmäßigen Gang der Verwaltung in allen Gemeinden, die ihn gewählt haben, muß er ständig die einzelnen Gemeindeverwaltungen, denen die Durchführung der Gemeindeaufgaben obliegt, kontrollieren und beaufsichtigen. Das bedeutet für ihn einen erheblichen Mehraufwand an Zeit und Arbeitskraft und macht ihn praktisch zum "reisenden Bürgermeister", der nie da ist, wo man ihn braucht. Seine Wirkung ist eben zu gering, weil seine Verbindung zureinzelnen Gemeinde zu lose ist.²⁾

Der gemeinsame Bürgermeister wäre auch mehr gesichert, wenn sich die Gemeinden zu einer Bürgermeisterei zusammenschließen würden. Denn sonst muß er u.U. befürchten, daß er nach Ablauf seiner ersten Amtszeit nur in e i n e r Gemeinde wiedergewählt wird, die Stellung in dieser Gemeinde aber keine ausreichende Grundlage für die Tätigkeit eines hauptberuflichen Fachbeamten bildet.³⁾ Auch für die Gemeinden selbst ist die Bürgermeisterei weniger günstig, da sie an diese enger gebunden sind als an einen gemeinsamen Bürgermeister. Haben sie nur einen gemeinsamen Bürgermeister gewählt, so können sie die eingegangene Personalunion durch die Wahl eines anderen Bürgermeisters ohne Schwierigkeiten wieder aufheben.

Ob das zitierte Urteil des Staatsgerichtshofes vom 30.9.1959, wonach auch mehr als drei Gemeinden einen gemeinsamen Bürgermeister, der nicht mehr Fachbeamter zu sein braucht, wählen können, dieser Einrichtung neue Impulse geben wird, muß, von Ausnahmefällen abgesehen, zweifelhaft erscheinen und blei-

1) Biesinger: aaO. S. 75

2) Biesinger: aaO. S. 75

3) Fröhner-Göbel: aaO. § 73 Erl. 7

ben.¹⁾ Während der gemeinsame Fachbeamte in der Regel neben der Beratung und Betreuung lediglich die Finanzgeschäfte seiner zahlreichen Gemeinden in eigener Zuständigkeit wahrnimmt, ist die Zuständigkeit des gemeinsamen Bürgermeisters viel umfassender. Er muß die Gemeinderatssitzungen aller Gemeinden vorbereiten und leiten, muß die Beschlüsse ausführen und muß u.a. die Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Pflichtaufgaben aller Gemeinden wahrnehmen. Der Zahl der zugleich zu verwaltenden Gemeinden sind daher durch die in der einzelnen Gemeinde viel stärker beanspruchte Arbeitskraft des gemeinsamen Bürgermeisters noch engere Grenzen gesetzt als bei einem gemeinsamen Fachbeamten.²⁾ Auch werden sich selten mehr als zwei oder drei Gemeinden finden, die auf den eigenen Bürgermeister verzichten, um sich in einen "reisenden" Bürgermeister zu teilen. Anders wäre es bei einer Bürgermeisterei mit umfangreichen gemeinsamen Verwaltungseinrichtungen und möglichst vielen gemeinsamen Ratssitzungen. Hier könnte die notwendige Entlastung des gemeinsamen Bürgermeisters erreicht und der Verwaltungszusammenschluß für eine größere Zahl von Gemeinden ermöglicht werden. Der Aufgabenfülle, der sich der gemeinsame Bürgermeister in jeder Gemeinde gegenüber sieht, wird nur selten ein Nichtfachbeamter gewachsen sein. Von dem zitierten Urteil werden also kaum größere Impulse für die Einrichtung des gemeinsamen Bürgermeisters zu erwarten sein.

Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden und die Bürgermeisterei sind Einrichtungen, die nicht ohne Grund in einer wirtschaftlichen Notzeit Eingang in das württembergische Gemeindeverfassungsrecht gefunden haben.³⁾ Durch sie können zweifellos

- 1) Junken: (Weitere Stellungnahme zum Urteil des StGH in -DÖV-Bad.Württ.Verwalt.Bl.1959 S.182) wirft mit Recht die Frage auf, ob die vom StGH für nichtig erklärten Bestimmungen des § 73 bw.GO nach ihrem tieferen Sinn nicht gerade dazu dienten, die Selbstverwaltung der Gemeinden zu stützen und zu fördern, weil nämlich durch sie Garantien dafür geschaffen waren, daß die kommunalen Aufgaben in jeder Gemeinde ordnungsmäßig erledigt wurden. So betrachtet erscheinen die für nichtig erklärten Bestimmungen des § 73 bw.GO nicht als Bevormundung der Gemeinden.
- 2) Das Urteil hat dem auch insofern Rechnung getragen, als es die Begrenzung der Einwohnerzahl auf 6 000 bestehen ließ.
- 3) Vgl. S.34 Fußnote 1

die Verwaltung vereinfacht, Kosten gespart und so die Verwaltungskraft gehoben werden; es ist aber durchaus verständlich, wenn sich bisher nur verhältnismäßig wenig Gemeinden im württembergischen Landesteil und keine badische Gemeinde freiwillig dazu entschließen konnten, auf den eigenen Bürgermeister zu verzichten.

3, Die Amtsverwaltung und die Verwaltungsgemeinschaften.

Bei einer kritischen Betrachtung der heutigen Amtsverfassung und -verwaltung wird man zu unterscheiden haben zwischen der Amtsverfassung als Verwaltungsprinzip und der besonders durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen vom 21.8.1954 geschaffenen Verwaltungswirklichkeit.

Die Amtsverfassung als Prinzip zur Stärkung der Verwaltungskraft kleinerer Gemeinden verdient größte Beachtung und hat auch in der Vergangenheit besonders im Rheinland und in Westfalen gute Erfolge aufzuweisen. Auch in den übrigen Bundesländern mit Amtsverfassung - in Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein - hat sich ihre Beibehaltung bzw. Einführung sehr vorteilhaft ausgewirkt und die Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden erheblich verbessert.¹⁾

Die Verwaltung durch das Amt mit seinem durchorganisierten besonderen Verwaltungsapparat und einer fachlich gegliederten und gut ausgebildeten Beamtenschaft ist wie keine andere gemeinsame Einrichtung geeignet, die Gemeinden von der technischen Verwaltungsarbeit zu entlasten, im übrigen aber unter Wahrung ihrer Selbstständigkeit ihre Selbstverwaltung durch ehrenamtliche Kräfte zu ermöglichen. Durch die Einrichtung der Ämter können die Verwaltungsaufgaben vor allem zweckmäßig zwischen Gemeinde, Amt und Kreis aufgeteilt werden, gleichartige Geschäfte können durch geschulte Fachkräfte rentabler besorgt

1) Mittelstaedt: aaO. S. 55,56

und die Lasten unter den Gemeinden ausgeglichen werden.¹⁾
Ein besonderer Vorteil der Amtsverfassung liegt darin, daß sie nahezu alle kreisangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen einheitlich in Ämter zusammenfaßt und nicht wie die baden-württembergische Gemeindeordnung den Gemeinden die Wahl läßt, ob und welcher gemeinschaftlichen Einrichtung sie sich anschließen wollen. Diese Wahlmöglichkeit haben in Nordrhein-Westfalen nur kreisangehörige Städte, deren Rechtsstellung als Städte bei Amtszugehörigkeit unangetastet bleibt.²⁾ Durch diese nahezu einheitliche Zusammenfassung der kreisangehörigen Gemeinden in Ämtern wird unter weitgehender Entlastung der amtsangehörigen Gemeinden und der Kreisverwaltungen eine allgemeine Stetigkeit und Gleichmäßigkeit der Verwaltungsführung gewährleistet und auch der geschlossene Einsatz der Finanzkraft der im Amt vereinigten Gemeinden ermöglicht. So gesehen bietet die Amtsverfassung in Nordrhein-Westfalen einen nahezu einheitlichen und klaren Verwaltungsaufbau für die kleinen Gemeinden mit schlagkräftiger, übersichtlicher Verwaltungsdurchführung.³⁾

Diese nahezu einheitliche Zusammenfassung aller kreisangehörigen Gemeinden in Ämtern ist vor allem auch ihrer großen An-

1) Kiefer-Schmid: aaO. S. 669

Besonders augenscheinlich zeigt sich die Leistungsfähigkeit der Ämterverfassung am Beispiel der gemeinsamen Führung des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens durch das Amt. Biesinger: aaO. S. 72 führt hierfür insbesondere folgende Gesichtspunkte auf:

- a) Die zweckmäßige Ausnutzung des fachlich geschulten Kassenpersonals,
- b) die rasche, sichere und billige Erledigung des gesamten Geldverkehrs zwischen den Gemeinden durch einfache Verrechnung,
- c) nur geringer Barbestand notwendig, dadurch größere Verzinsungsmöglichkeiten für die übrigen Gelder,
- d) raschere und sichere Kassenprüfungen,
- e) Möglichkeit eines zeitweiligen Ausgleichs von Beständen der Gemeindekassen untereinander oder mit der Amtskasse.

2) Nach Mittelstaedt: aaO. S. 25 sind von 142 kreisangehörigen Gemeinden in Westfalen, die Städte sind, 72 amtsfrei, davon haben nur 10 weniger als 5 000 Einwohner; im Rheinland sind von 94 kreisangehörigen Städten sogar 90 amtsfrei, davon haben 31 weniger als 5 000 Einwohner.

Vgl. Übersicht VII am Schluß der Arbeit.

3) Mittelstaedt: aaO. S. 55, 58

Letzteres wird auch von Biesinger: aaO. S. 73 anerkannt.

passungsfähigkeit zu verdanken, die sich besonders darin zeigt, daß sie geringen und stärksten Verwaltungsansprüchen gerecht wird. Es gibt zahlreiche Ämter mit nur zwei, aber auch solche mit über 20, bis zu 33 Gemeinden; ihre Einwohnerzahlen schwanken zwischen 740 und 93 660 Einwohnern.¹⁾ Die Ämter haben sich sowohl in den dünner besiedelten, überwiegend landwirtschaftlichen Gebieten der Eifel, des Sauerlandes und des Münsterlandes als auch im hochindustrialisierten und bevölkerungsstarken Ruhrgebiet bewährt. Am rentabelsten sind sie jedoch dort, wo mehrere Gemeinden auf engem Raum dicht beieinander liegen; hier bedeuten die Ämter in besonderem Maße eine Verbilligung der Verwaltung und eine Stärkung der Verwaltungskraft jeder Gemeinde, weil hier der Umfang der anfallenden Verwaltungsaufgaben einen straff organisierten Verwaltungsapparat erfordert und besonders wirtschaftlich macht.²⁾

Durch die Ämter wird neben der gemeinsamen Verwaltung auch die Errichtung weiterer amtseigener Einrichtungen begünstigt.³⁾ Nur so ist es oft erst möglich, die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung der Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen zu schaffen (§ 18 nw.GO), die die einzelne amtsangehörige Gemeinde wegen fehlender Leistungskraft nicht schaffen kann. Die gesetzliche Pflicht der Gemeinden übernimmt und verwirklicht hier gleichsam stellvertretend der Amtsverband, indem er beispielsweise eine gemeinsame Sparkasse, eine Amtsfeuerwehr, eine gemeinsame Berufsschule oder ein gemeinsames Wasserwerk und sonstige gemeinsame Versorgungsbetriebe und Verkehrseinrichtungen einrichtet. Dadurch wird auch der umständliche Weg über das Zweckverbandsgesetz⁴⁾ bzw. jetzt über das Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit vermieden, und es werden durch die gemeinsame Einrichtung

1) Vgl. auch Übersichten VII, VIII am Schluß der Arbeit.

2) Kuhfuß: aaO. S. 896, 897. der darauf hinweist, daß bei weit verstreuten amtsangehörigen Gemeinden leicht die Ersparnis an Verwaltungskosten durch den Aufwand an Reisen und Reisekosten verloren geht. Ferner Mittelstaedt: aaO. S. 75

3) Biesinger: aaO. S. 20; Kuhfuß: aaO. S. 898

4) Kuhfuß: aaO. S. 898

und Verwaltung erhebliche Kosten gespart.

Gegen die Beibehaltung der Ämter wird vielfach vorgebracht, sie könnten als Zwischenstufe und weitere Instanz zwischen Kreis und Gemeinde im Zuge der Verwaltungsvereinfachung eingespart werden.¹⁾ Daran ist richtig, daß von allen gemeinsamen Einrichtungen der Gemeinden im Bundesgebiet keiner Einrichtung so viele Verwaltungsaufgaben der Gemeinden übertragen sind und keine über einen so gut durchorganisierten und entsprechend großen Verwaltungsapparat verfügt, wie die Amtsverwaltung; darum verdient auch das Amt zu Recht die Bezeichnung als Zwischenstufe zwischen Kreis und Gemeinde.²⁾ Diese Stufenteilung zwischen zwei Kommunalverbänden ist aber durchaus sinnvoll wenn nicht sogar notwendig, denn Nordrhein-Westfalen ist bei weitem das bevölkerungsstärkste Land im Bundesgebiet, dessen Landkreise größer und bevölkerungsstärker als in andern Bundesländern sind.³⁾ Würden die Ämter aufgelöst werden, müßte ein großer Teil ihrer Aufgaben - insbesondere die Aufgaben der Baupolizei, des Ordnungsamtes, des Fürsorgeamtes - auf die

- 1) Vgl. Mittelstaedt: aaO. S. 66 und Fußnote 387, Kuhfuß: aaO. S. 898
- 2) Den Ausdruck Instanz halte ich allerdings für nicht zutreffend. Das Amt erfüllt in erster Linie Aufgaben der Gemeinden; es hat selbst nur einen sehr beschränkten eigenen Wirkungskreis (vgl. S.92) und bildet praktisch gemeinsam mit den von ihm betreuten Einzelgemeinden die unterste Verwaltungsstufe. Das Amt unterbricht nicht den Behördenaufbau sondern es vermittelt ihn zwischen Gemeinde und Kreis, indem es eine Ergänzung der nicht allen Aufgaben gewachsenen Gemeinden bildet. Es steht mit seinen zugehörigen Gemeinden rechtlich und funktionell auf gleicher Ebene und stellt nur eine mit eigener Organisation versehene äußere Ausweitung gegenüber den zugehörigen Gemeinden dar. Das Amt ist in erster Linie trotz seiner Eigenschaft als Gebietskörperschaft eine Bürogemeinschaft seiner amtsangehörigen Gemeinden. Es tritt in fast allen Fällen nur stellvertretend für die Gemeinden auf, so daß im Endergebnis von einer Vermehrung der Verwaltungsinstanzen keine Rede sein kann. Mittelstaedt: aaO. S. 19,66; Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. -Ziff. 4 c
- 3) Nordrhein-Westfalen mit 15 733 300 Einwohnern hat nur 95 Stadt- und Landkreise mit 2 371 Gemeinden; durchschnittlich zählt also der Kreis 165 614 Einwohner mit 25 Gemeinden. Baden-Württemberg hat bei etwa gleicher Flächengröße nur 7 649 860 Einwohner in 72 Stadt- und Landkreisen mit 3 381 Gemeinden; durchschnittlich zählt hier der Kreis 106 248 Einwohner mit 41-42 Gemeinden.
Vgl. auch Übersichten III, VII am Schluß der Arbeit.

Kreise verlagert werden,¹⁾ deren an sich schon große Verwaltungseinrichtung nicht unerheblich vergrößert werden müßte. Außerdem wäre dann für die Gemeinden eine verstärkte Beratung und Betreuung, andererseits aber auch eine umfangreiche Aufsicht und Kontrolle die notwendige Folge, besonders wenn man - was kaum möglich wäre - die ehrenamtliche Verwaltung durch Bürgermeister und Gemeindedirektoren beibehalten würde. Durch die Einrichtung der Ämter als Zwischenstufe zwischen Gemeinde und Kreis sollte ursprünglich den Bewohnern des Amtsbezirks der oft weite Weg zur Kreisverwaltung erspart bleiben. Dieses Argument mag zwar heute durch die günstigeren Verkehrsverhältnisse für viele Bewohner weitgehend entkräftet sein; dennoch spricht für die Ämter, soweit sie Aufgaben wahrnehmen, die - wenn sie nicht eingerichtet waren - der Kreis wahrnehmen müßte, die größere Volksnähe der Verwaltung.²⁾ Für die oft weitabgelegene Kreisverwaltung wäre bei der heutigen Aufgabenfülle auf allen Gebieten der Verwaltung und bei der Größe der nordrhein-westfälischen Landkreise die notwendige Übersicht und Kontrolle über die örtlichen Verhältnisse in den einzelnen kreisangehörigen Gemeinden sehr gefährdet. Andererseits darf man nicht außer acht lassen, daß durch die Einrichtung der Ämter den amtsangehörigen Gemeinden - also fast 80 % aller Gemeinden in Nordrhein-Westfalen³⁾ - die Einrichtung eigener Verwaltungen erspart und die volksnahe Verwaltung durch ehrenamtliche Kräfte überhaupt erst ermöglicht wird. Würde man nach Auflösung der Ämter den übrigen Teil

1) In vielen Bundesländern werden tatsächlich zahlreiche Aufgaben, die eigentlich Aufgaben der Gemeinden sind und in Nordrhein-Westfalen von den Ämtern ausgeführt werden, wegen der zu geringen Verwaltungskraft der Gemeinden und aus Gründen der besseren Verwaltungsökonomie von den Kreisen wahrgenommen. Aber auch den Kreisen sind für die Übernahme solcher zusätzlicher Aufgaben der Gemeinden Grenzen gesetzt. In Niedersachsen (ebenfalls in Süddeutschland, namentlich in Bayern) sind die Kreise allerdings bedeutend kleiner als in Nordrhein-Westfalen. Ihre Einwohnerzahl ist häufig ebenso groß, wie die eines Amtes in Nordrhein-Westfalen. Hier ist eine zusätzliche Übernahme von Gemeindeaufgaben durch den Kreis eher zu ermöglichen als in Nordrhein-Westfalen. Kuhfuß: aaO. S. 897; Mittelstaedt: aaO. S. 66

2) Kuhfuß: aaO. S. 898

3) Vgl. Übersicht VII am Schluß der Arbeit

ihrer Aufgaben auf die Gemeinden verlagern, so wäre zwar die größtmögliche Volksnähe der Verwaltung erreicht; es würden aber erhebliche Anforderungen an die Verwaltungskraft der Gemeinden gestellt, denen nur wenige Gemeinden ohne staatliche Hilfe gewachsen sein würden. Jede Gemeinde müßte eine eigene Verwaltung neu einrichten und unterhalten, und wohl kaum eine Gemeinde könnte das wie bisher nur mit ehrenamtlichen Kräften; die Aufrechterhaltung des ehrenamtlichen Wesenszuges in der Gemeindeverwaltung ist in Nordrhein-Westfalen nur der Amtsverwaltung zu danken. Abgesehen davon, daß es unwirtschaftlich wäre, wenn jede Gemeinde für die gleichen Aufgaben eigene Kräfte anstellen würde, müßten diese unterschiedslos in sämtlich vorkommenden Verwaltungsgeschäften ohne sachkundige Anleitung tätig, dann aber auch entsprechend befähigt sein.¹⁾

Die Amtsverwaltung nimmt zwar den Gemeinden die eigenen Verwaltungseinrichtungen, sichert aber im Grunde ein besonders enges Vertrauensverhältnis der Bürgerschaft zur Gemeindeverwaltung als solcher. Der einzelne Bürger, der der Bürokratie immer etwas ablehnend gegenübersteht,²⁾ sieht sich in Nordrhein-Westfalen in der Gemeinde nicht durch hauptamtliche Kräfte sondern durch die ehrenamtlich tätigen Gemeinderäte, den ehrenamtlichen Bürgermeister und Gemeindedirektor verwaltet. Dem Bedürfnis der Bewohner der amtsangehörigen Gemeinden, in besonderen Fällen die Verwaltung des Amtes aufzusuchen, wird vielfach dadurch entsprochen, daß in den Gemeinden Sprechtage abgehalten werden oder in größeren Gemeinden ständig besetzte Amtsnebenstellen den Einwohnern den Weg zur Amtsverwaltung ersparen. Ein eigener Verwaltungsapparat wird in den amtsangehörigen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen nicht vermißt, vielmehr für entbehrlich gehalten; vom Einzelnen her gesehen ist die Volksnähe der bürokratischen Verwaltung gar nicht so erwünscht, wie vielfach angenommen wird.

Nach allem ist es sehr zweifelhaft, ob durch die Auflösung der Ämter eine Vereinfachung der Verwaltung erreicht würde. Zwar entfielen dann die Zwischenstufe zwischen Gemeinde und Kreis, die Aufgaben würden dadurch aber nicht weniger. Das, was früher

1) Mittelstaedt: aaO. S. 56 ; Kuhfuß: aaO. 898

2) Kuhfuß: aaO. S. 898

für alle amtsangehörigen Gemeinden in einem Arbeitsgang von einer Stelle erledigt werden konnte, mußte jetzt jede Gemeindeverwaltung für sich erledigen, und der Kreis, der früher auf vielen Gebieten nur mit wenigen Berufsbeamten der Amtsverwaltungen zusammenarbeitete, mußte sich nach Auflösung der Ämter mit einer vielfachen Anzahl von ehrenamtlichen Bürgermeistern und Gemeindedirektoren befassen und seinen eigenen Verwaltungsapparat nicht unerheblich vergrößern.¹⁾

Es wird oft behauptet, die Ämterverfassung führe zu einer Verteuerung der Verwaltung. Auch das trifft nicht zu. Die finanzielle Belastung der einzelnen Gemeinde durch die Amtsumlage ist sicher nicht stärker als die Unterhaltung einer eigenen Gemeindeverwaltung, von den hohen Einrichtungskosten im Falle der Auflösung der Ämter einmal ganz abgesehen. Überall dort, wo die Ämter gut und einfach eingerichtet sind, wo die Gemeinden den Ämtern in nennenswertem Umfang Verwaltungsarbeiten übertragen haben und selbst keine hauptamtlichen Verwaltungsfachkräfte mehr beschäftigen, kann von einer Verteuerung der Verwaltung nicht gesprochen werden.²⁾ Auf vielen Gebieten wird durch die einheitliche Ausführung der Verwaltungsgeschäfte eine Rentabilität erreicht, durch die erhebliche Einsparungen erzielt werden.³⁾ Man muß weiter berücksichtigen, daß dadurch, daß das Amt zahlreiche Gemeindeaufgaben, die in andern Bundesländern der Kreis übernommen hat, erfüllt, auch Verwaltungskosten beim Kreis gespart werden, wodurch die Kreisumlage für die amtsangehörigen Gemeinden entsprechend niedriger gehalten werden kann.⁴⁾ Schließlich haben die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen ja nur die Amtsumlage und nicht auch noch wie in Baden-Württemberg die Kosten einer eigenen Verwaltung aufzubringen.

1) Mittelstaedt: aaO. S. 68, 57

2) Mittelstaedt: aaO. S. 72 mit Beispielen und Vergleichstabellen S. 73, 74

3) Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff. 46, der als Beispiel eine bessere Bearbeitung der Anträge auf dem gesamten Gebiet der öffentlichen Fürsorge anführt.

4) In Niedersachsen ist die Kreisumlage z.Bsp. doppelt so hoch wie in Nordrhein-westfalen und Schleswig-Holstein.
Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff. 4 b

Aber selbst wenn andere Gemeinschaftseinrichtungen billiger arbeiten sollten, so darf man nicht die äußerst günstige Verwaltungsleistung der Ämter außer acht lassen, so daß man diese Mehrkosten mit Recht als "werbende und fruchtbringende Kosten" bezeichnen darf.¹⁾

Der Haupteinwand, der gegen die Amtsverfassung erhoben wird, richtet sich gegen die angeblache Beschränkung und Aushöhlung der Selbstverwaltung der im Amt zusammengeschlossenen Gemeinden.²⁾

Dieser Einwand ist nicht ganz unbegründet; er verliert aber an Bedeutung, wenn man die Auswirkungen in der Praxis betrachtet. Auch die Erfahrungen vieler Jahrzehnte haben diese Befürchtung nicht bestätigt.³⁾

Geht man von den beiden Grundsätzen: der Allzuständigkeit der Gemeinden und der Einheit der örtlichen Verwaltung aus (vgl. S. 6,7), so scheint es, als ob diese Grundsätze durch die Amtsverfassung angetastet werden. Man kann aber sehr wohl auch der Ansicht sein, daß durch die Übernahme von Gemeindeaufgaben durch den höheren Kommunalverband - das Amt - , keine Entziehung von Angelegenheiten der Selbstverwaltung aus dem Gemeindebereich stattfindet, sondern daß die Selbstverwaltung nur in einer anderen Organisationsform zum Ausdruck kommt.⁴⁾ Die Amtsverwaltung muß man als eine besondere Art der ö r t l i c h e n Verwaltung ansehen; das Amt ist gleichsam stellvertretend für die Gemeinden tätig, indem es als Bürogemeinschaft der amtsangehörigen Gemeinden u.a. deren Beschlüsse ausführt und deren Auftragsangelegenheiten wahrnimmt.⁵⁾

Eine Beschränkung der Selbstverwaltung der Gemeinden liegt vor allem nicht darin, daß den Ämtern die Wahrnehmung der Pflichtaufgaben nach Weisung übertragen sind. Diese Aufgaben sind auf

1) Mittelstaedt: aaO. S. 71

2) Althaus: Recht der Gemeinden aaO.S. 160; Biesinger: aaO.S.73; Kiefer-Schmid: aaO. S. 669

3) Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO.Ziff. 4 b

4) so Mittelstaedt: aaO.S. 60 und die dort.Zitate; aaA. Althaus: Kritik aaO. S. 91, der in der Bürogemeinschaft allein schon eine Beschränkung der Selbstverwaltung sieht.

5) Vgl. auch S.151, Fußnote2

Anweisung des Staates und in seinem Namen zu erledigen; der Ausführende wird als Organ des Staates tätig. Sie zählen nicht zu den eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben, auf deren Verwaltung im eigenen Namen und unter eigener Verantwortung die Gemeinden einen nicht willkürlich entziehbaren Rechtsanspruch haben.¹⁾

Ob man nun eine Beeinträchtigung der gemeindlichen Selbstverwaltung annimmt oder nicht, jedenfalls ist es übertrieben, gleich von einer Aushöhlung der Selbstverwaltung zu sprechen oder gar davon, daß man "im Bereich der Amtsverfassung von einem verantwortungsfreudigen Eigenleben, von Selbstverwaltung und Selbständigkeit überhaupt der amtsangehörigen Gemeinden kaum mehr sprechen könne."²⁾ Dem ist entgegenzuhalten, daß die Ämter nur die "Schreibstuben" der Gemeinden sind, die lediglich solche Aufgaben übernehmen, die sämtlichen amtsangehörigen Gemeinden zugute kommen, und die wegen ihres Umfangs und wegen der aufzuwendenden Kosten von einer einzelnen Gemeinde nicht oder nur unter außergewöhnlichen finanziellen Anstrengungen übernommen werden können. Gerade durch die Amtsverwaltung werden die Gemeinden - befreit von allem technischen Verwaltungsballast - in den Stand versetzt, allein durch ehrenamtliche Kräfte sich besonders intensiv und selbstverantwortlich ihren eigentlichen kommunalpolitischen Aufgaben zu widmen. Das aber sollte doch gerade das Ziel jeder echten, in der Praxis auch durchzuführenden gemeindlichen Selbstverwaltung sein. Schließlich darf nicht vergessen werden, daß die Gemeinden in Selbstverwaltungsangelegenheiten ja selbst entscheiden und auf die Führung der Geschäfte durch das Amt entscheidenden Einfluß im Beschlusorgan des Amtes - der Amtsvertretung - haben, dem nach dem neuen Wahlgesetz aus jeder Gemeinde mindestens ein Amtsvertreter angehört.³⁾ Von der praktischen Auswirkung her gesehen beschränkt somit die Amtsverfassung nicht die Selbstverwaltung der Gemeinden, sondern ermöglicht ihnen durch die Übertragung aller technischen Verwaltungsarbeiten auf das Amt eine besonders kraftige und eigenständige kommunalpolitische Entfaltung.

1) Mittelstaedt: aaO. S. 60

2) Biesinger: aaO. S. 73

3) Vgl. S. 94 Fußnote 1

Der Schlüssel zur Lösung des Problems der Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden liegt auch heute noch in dem ausgewogenen Zusammenwirken von Berufs- und Laienelement, von Fachbeamten und ehrenamtlichen Bürgermeistern und Gemeinderäten. Da aber bietet gerade die Amtsverfassung eine gute Lösung,¹⁾ weil sie - im Gegensatz zur Lösung in Baden-Württemberg und in andern Bundesländern - das Laienelement in der Verwaltung soweit entlastet, daß ihm der Spielraum für die eigentlichen kommunalpolitischen Aufgaben bleibt, der nun einmal notwendig ist. Was nutzt die Beibehaltung des ehrenamtlichen Prinzips in der Gemeindeverwaltung, wenn dem Träger des Ehrenamtes, dem Bürgermeister, derart viele technische, ihm wesensfremde Verwaltungsaufgaben aufgebürdet werden, daß ihm für die eigentlichen Selbstverwaltungsaufgaben kaum noch Zeit bleibt. Es ist darum nicht verwunderlich, daß überall dort, eine Krisis im Ehrenamt²⁾ aufgetreten ist, wo die ehrenamtlich tätigen Bürgermeister von bürokratischen Verwaltungsaufgaben überbeansprucht werden. Diese Krisis läßt sich nicht durch eine Erhöhung der Aufwandsentschädigung beheben sondern nur dadurch, daß man den Bürgermeister auf seine kommunalpolitischen Aufgaben beschränkt und die Abwicklung der technischen Verwaltungsaufgaben soweit wie nur möglich den Verwaltungsfachleuten überläßt. Für diesen Erfolg der Stärkung des Laienelements in der gemeindlichen Selbstverwaltung sollte man eine technische Beschränkung der Selbstverwaltung in den Gemeinden in Kauf nehmen. Man kann auf der einen Seite nicht der Selbstverwaltung durch Laienkräfte das Wort reden, auf der andern Seite diese Verwaltung praktisch dadurch lahmlegen, daß man sie mit technischen Verwaltungsaufgaben überfordert.

Abschließend kann also gesagt werden, daß die Amtsverfassung als Verwaltungsform eine gute Lösung des Problems der Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden darstellt.³⁾ Ihre Vor-

- 1) Kantel: Gemeindeverfassung und Gemeindeverwaltung, 2. Aufl. 1956 S. 79
- 2) Reschke: aaO. Probleme der inneren Gemeindeverwaltung S. 9, 10
- 3) Wolff: aaO. S. 837 ff bezeichnet die Ämter sogar als geniale Problemlösung, die das demokratische Selbstverwaltungsinteresse der Gemeinden, auch der kleinsten, mit dem Interesse der Gemeinden selbst und erst recht des Kreises und Staates an qualitativ guter und leistungsfähiger Fachverwaltung verbindet.

teile liegen vor allem in der großen Anpassungsfähigkeit an geringe und stärkste Verwaltungsanforderungen, die die Amtsverfassung zu einer einheitlichen Einführung besonders geeignet macht, und in der Möglichkeit zur Beibehaltung des ehrenamtlichen Wesenszuges der Gemeindeverwaltung. Dadurch vor allem unterscheidet sie sich auch von der baden-württembergischen Art und anderen Lösungen im Bundesgebiet.

So geeignet die Amtsverfassung als Verwaltungsprinzip zur Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden ist, so problematisch ist heute die Art ihrer Verwirklichung. Das liegt einmal daran, daß die Gemeindeordnung, die gem. § 2 AmtsO für die Ämter weithin entsprechend gilt, erhebliche Schwächen zeigt, zum andern daran, daß durch das wiederholt zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen vom 21.8.1954 die Amtsverfassung in ihrem Wesenskern erschüttert wurde.

Die monistisch ausgerichtete nw.GO stellt in den Vordergrund die alleinige Zuständigkeit des Rates. Damit knüpft sie weder an die seit Jahrzehnten im Rheinland und in Westfalen praktizierte Bürgermeister- bzw. Magistratsverfassung noch an sonst überlieferte deutsche Vorbilder an, sondern übernimmt weithin die durch die englische Besatzungsmacht nach englischem Vorbild gestaltete Regelung der rev.DGO.¹⁾ Seit Einführung der rev.DGO und der nw.GO sind jedoch bis heute nicht die Stimmen verstummt, die eine Wiedereinführung der früheren Bürgermeister-

1) Diekamp: aaO. S. 191, 192;

Schon der Freiherr v. Stein erkannte die Gefahr, die eine Verfassung in sich birgt, die mit der Tradition bricht und ganz neue Wege gehen will. Er schreibt:

"Verfassung bilden, heißt bei einem alten Volk wie das deutsche, das seit 2 000 Jahren eine ehrenvolle Stelle in der Geschichte einnimmt, nicht sie aus nichts erschaffen, sondern den vorhandenen Zustand der Dinge untersuchen, um eine Regel aufzufinden, die ihn ordnet, und allein dadurch, daß man das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, kann man ihm eine Dauer für die Zukunft versichern und vermeiden, daß die zu bildende Institution eine abenteuerliche Erscheinung werde, ohne eine Bürgschaft ihrer Dauer zu haben in der Vergangenheit noch in der Zukunft."

zitiert bei Steinbach-Becker: aaO. S. 205

und Magistratsverfassung fordern.¹⁾

Die konsequente Durchführung des Grundsatzes der alleinigen Zuständigkeit des Rates muß zu einer erheblichen Gefährdung der Sicherheit im Rechtsverkehr führen,²⁾ denn der Grundsatz ist in der Praxis nur zu verwirklichen, wenn der größere Teil der Verwaltungsaufgaben vom Rat auf andere Funktionsträger delegiert wird. Das geschah in der nw.GO gleich auf sechs verschiedenen Ebenen³⁾ und führte zu einer kaum noch tragbaren Komplizierung der gemeindlichen Verwaltungsarbeit. Es hinterläßt einen wenig geordneten, ja einen diffusen Eindruck,⁴⁾ hinzu kommt, daß man sich bei wichtigen Fragen, über die bei der Abfassung der nw.Gemeindeordnung keine Einigung zu erzielen war, mit Kompromissen begnügte, die so unbestimmt gehalten sind, daß sie viele Interpretationen ermöglichen. Daraus erwuchs eine starke Diskrepanz zwischen dem geschriebenen Gesetzesrecht und seiner tatsächlichen Handhabung.⁵⁾

Der Wunsch nach größerer Klarheit - besonders auch für die Stellung des Hauptgemeindebeamten - betrifft vor allem die Zuständigkeitsregelung und Funktionsverteilung bei den einfachen Geschäften der laufenden Verwaltung, bei den Pflichtaufgaben nach Weisung und besonders bei der Außenvertretung.⁶⁾ Vor allem bedarf die organschaftliche Stellung des Hauptgemeindebeamten einer festen Verankerung im Gesetz.⁷⁾

Durch die alleinige Zuständigkeit des Rates und die daraus resultierende Notwendigkeit zahlreicher Delegationen sind aber

1) Vgl. S.89,90 ; ferner Elleringmann:Grundlagen aaO. S. 88; Weber: in KPBl. 1959 S. 347; Odenbreit:Gemeindeordnung aaO. S. 209 und die dortigen Zitate; Weber: in DÖV 1959 S.641 ff, er resigniert aber vor der "Fraktion der Landräte und Oberbürgermeister" im Landtag, die eine derartige Änderung des Verfassungsprinzips wohl kaum zulassen würden (aaO. S. 644); Ziebill: in "Der Städtetag" 1959 S. 3 ff

2) Diekamp: aaO. S. 191

3) Althaus: Kritik aaO. S. 66

4) Elleringmann: Grundlagen aaO. S. 118

5) Althaus: Kritik aaO. S. 63

6) Vgl. S.115 ff, 124 ff Elleringmann:Grundlagen aaO.S.118

7) Weber: in DÖV 1959 S. 646 kritisiert, daß die nw.GO alles darauf anlege, den Verwaltungsleiter zu deklassieren und sich die Gewinnung und Erhaltung der Besten zu verschern.

auch zwangsläufig dem Vorsitzenden des Rates, dem Bürgermeister, eine Reihe von Zuständigkeiten zugewachsen, die ihm nicht nur große parlamentarische Befugnisse verleihen (vgl. §§ 33, 36, 39, 41, 43 nw.GO) sondern ihm auch die Möglichkeit geben, sich jederzeit in die Verwaltung einzuschalten (vgl. § 40 nw.GO).¹⁾ Hierdurch und durch die heute nicht mehr gerechtfertigte Weiterführung der alten Bezeichnung "Bürgermeister"²⁾ besteht die Gefahr, daß mancher Bürgermeister sich um eine ständige Ausweitung seines Aufgabenbereichs bemüht und dadurch vermeidbare Spannungen zwischen sich und der Verwaltung, insbesondere dem Hauptverwaltungsbeamten, herbeiführt. Dieser Anreiz, den die Gemeindeordnung dem Bürgermeister zweifellos gibt, hat weiter zur Folge, daß ein solcher Bürgermeister dann seine Funktionen in Wahrheit nicht mehr im Nebenamt sondern im Hauptberuf ausübt. Das wird ihm dadurch erleichtert, daß ihm nach §§ 25, 30, 45 nw.GO eine angemessene Aufwandsentschädigung und der Ersatz des entgangenen Arbeitsverdienstes zusteht.³⁾ Diese, der Aufrechterhaltung des ehrenamtlichen Wesenszuges in der Gemeindeverwaltung, der Grundkonzeption der rev.DGO⁴⁾ und der nw.GO zuwiderlaufende Entwicklung wurde durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Nordrhein-Westfalen vom 21.8.1954 noch begünstigt und oft geradezu herausgefordert. Denn nun wurde den Gemeinden auch noch die Möglichkeit gegeben, ihren Bürgermeister zum Gemeindedirektor zu wählen und ihm damit eine Reihe weiterer Verwaltungszuständigkeiten zu verschaffen, die er zwar im Ehrenamt wahrzunehmen hat, die ihm praktisch aber nicht mehr die Möglichkeiten lassen, neben seiner Tätigkeit als Bürgermeister und Gemeindedirektor noch einen Hauptberuf auszuüben. Bedauerlich hierbei ist besonders, daß durch die Wahl des Bürgermeisters zum Gemeindedirektor immer wieder vorkommende, wenn auch vereinzelt auftretende Rivalitäten und Spannungen zwischen der

1) Althaus: Kritik aaO.S. 65; allzu pessimistisch ist jedoch seine Ansicht, daß nicht der hauptamtliche Verwaltungsleiter sondern der Berufspolitiker praktisch der Verwaltungschef sei.

2) Kottenberg: aaO. S. 172; Althaus: aaO. S. 65

3) Althaus: Kritik aaO. S. 65

4) Der Bürgermeister sollte nur Ratsvorsitzender ohne wesentliche Verwaltungsfunktionen sein; vgl. S.88

Amtssitzgemeinde und einzelnen Gemeinden des Amtsbezirks verstärkt und zum Nachteil der Gemeinden ausgetragen werden. Solche Rivalitäten können die verschiedensten Gründe haben; oft ist es nur ein Streben nach größerer Selbständigkeit und nach einer eigenen Verwaltung,¹⁾ oft aber auch das Mißtrauen, daß die Amtssitzgemeinde von der Amtsverwaltung bevorteilt und die eigene Gemeinde benachteiligt wird.

Solche Spannungen müssen sich naturgemäß besonders auf das Verhältnis und die Zusammenarbeit zwischen dem Amtsdirektor und dem Bürgermeister und ehrenamtlichen Gemeindedirektor störend und hemmend auswirken;²⁾ zumal die durch das Urteil entstandene Lücke gerade eine besonders vertrauensvolle Zusammenarbeit erfordert, um die durch eine Nichtwahl des Amtsdirektors zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor entstehenden Schwierigkeiten und Zweifelsfragen³⁾ zu überwinden.

Das Urteil hat zwar ausdrücklich die Einrichtung hauptamtlicher Stellen in den amtsangehörigen Gemeinden von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde weiterhin abhängig gemacht, es hat aber dadurch, daß jetzt auch ein anderer als der Amtsdirektor zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt werden kann, der engen Verzahnung von Amt und Gemeinde einen tödlichen Stoß versetzt⁴⁾ und die ständige Gefahr einer Entfremdung und lang-

1) Das zeigte sich besonders in den abgelegenen Dörfern des Sauerlandes, die zum Teil Ämter mit 34,32 und 29 Gemeinden bilden. Hier wurde nur in 73 % der amtsangehörigen Gemeinden der Amtsdirektor zum Gemeindedirektor gewählt. Bei der Größe der Bezirke ist verständlich, daß manche Gemeinde einen eigenen Gemeindedirektor am Ort haben wollte. Odenbreit: Gemeindeordnung aaO.S.2o8; vgl. auch Übersicht IX am Schluß der Arbeit.

2) Der Verband der Hauptgemeindebeamten und Beigeordneten spricht von einer "Vertrauenskrise hier und da" in KPBl. 1957 S. 742

3) Vgl. S.97,119 Fußnote 2, 121 ff

4) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO.S.2o6: "Welche Säule das Urteil aus dem Tempel der Amtsverfassung gerissen hat," ergibt sich aus der im Urteil aufgeführten Aufzählung der Aufgaben des Amtsdirektors als Gemeindedirektor, die nicht einmal vollständig ist.

Es hat auch nicht an Stimmen gefehlt, die gegen das Urteil des Verfassungsgerichtshofes erhebliche Bedenken angemeldet haben (Henrichs: Die Rechtsprechung zur Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland in DVB1.1954 S. 728 Z.1o) und sogar eine nochmalige Nachprüfung des Urteils fordern (Mittelstaedt: aaO.S. 34 ff).

samen Loslösung der amtsangehörigen Gemeinden vom Amt heraufbeschworen. Die innige Verbindung von Amt und amtsangehöriger Gemeinde war historisch begründet und sachlich notwendig. Will man heute die Amtsverwaltungen weiterhin erhalten, muß man einer engen Verzahnung von Amt und Gemeinden das Wort reden.¹⁾ Vor allem vermögen die Gemeinden, die ihren Bürgermeister oder eine dritte Person zum ehrenamtlichen Gemeindegeldirektor wählen, die Vorteile der Amtsverfassung nicht mehr voll auszunutzen, die gerade in der großen Entlastung durch eine einheitliche Zusammenfassung der Verwaltungskraft der Gemeinden im Amt liegen.²⁾

In der Verfassungswirklichkeit zeigt somit die Amtsverfassung erhebliche Mängel, die ihre Existenzgefährden³⁾ und einer dringenden, seit Jahren geforderten Revision bedürfen.

Neben den Ämtern kennt das nordrhein-westfälische Kommunalverfassungsrecht als gemeinsame Einrichtungen noch die gemeinsamen Kassen, den Kassen- und Rechnungsverband und die eigentlichen Verwaltungsgemeinschaften.⁴⁾

Da die gemeinsamen Kassen und die Kassen- und Rechnungsverbände nur von amtsfreien Gemeinden gebildet werden können, haben sie auch nur in den Gebieten einige Bedeutung erlangt, in denen die Amtsverfassung nicht gilt;⁵⁾ hier sind sie notwendig und sichern eine geordnete und den heutigen Verwaltungsanforderungen gerecht werdende Kassenführung.

Die Verwaltungsgemeinschaften sollen besonderen Verwaltungsverhältnissen Rechnung tragen und sind dort angebracht, wo die

1) Elleringmann: Amtsverband im Verhältnis aaO.S. 16

2) Es scheint auch, als ob eine Anzahl von Gemeinden inzwischen zur alten Form zurückgefunden hat; vgl. Übersicht IX

3) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 159 ff;

4) Vgl. S.97 ff. Das Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit sieht in § 23 noch die Übertragung einzelner Aufgaben eines Beteiligten (Gemeinde, Amt) auf einen anderen Beteiligten vor. Da diese Form der Gemeinschaftsarbeit keine gemeinsame Einrichtung im eigentlichen Sinn darstellt oder erfordert, wurde im Rahmen dieser Arbeit von einer Erörterung abgesehen. Das gilt auch für die Zweckverbände (vgl. Mittelstaedt: aaO. S. 52, 53).

5) So besonders im Landesteil Lippe und zwar in den Landkreisen Detmold und Lemgo, ferner im Landkreis Aachen-Land und im Oberbergkreis.

Bildung von Ämtern oder die Eingliederung ungünstig gelegener Gemeinden in bestehende Ämter auf Schwierigkeiten stößt. Anders als bei der Einrichtung des gemeinsamen Bürgermeisters und der Bürgermeisterei in Baden-Württemberg wird hier nur die Durchführung von Verwaltungsaufgaben in gemeinsamer Regie vereinbart, während nicht ohne weiteres eine Gemeinsamkeit in der Person des Bürgermeisters oder des Hauptgemeindebeamten entsteht.¹⁾

Eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen einer kleinen Gemeinde und einer benachbarten größeren kann auch hier - wie bei der Bürgermeisterei in Baden-Württemberg - dem Zweck dienen, eine geplante spätere Eingemeindung vorzubereiten und einzuleiten. Verwaltungsgemeinschaften sollten aber nur dann gebildet werden, wenn sie aus Gründen des öffentlichen Wohls geboten sind, da sie - wie der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte in Baden-Württemberg - eine Notlösung für besondere Fälle bleiben müssen. Nehmen sie Überhand, gefährden sie die Sicherheit im Rechtsverkehr und einen klaren Verwaltungsaufbau; was wir brauchen, sind klare Rechtsfiguren.²⁾

II. Allgemeine Abwägung:

1. Im Hinblick auf die Stellung der leitenden Verwaltungsbeamten.

Es liegt in der Natur der Sache, daß der leitende Verwaltungsbeamte einer gemeinsamen Verwaltungseinrichtung mehrerer Gemeinden keinen leichten Stand hat. Er muß immer auf zwei Schultern tragen; auf der einen Seite soll er die Interessen des Staates an einer ordnungsmäßigen Verwaltung wahren, auf der anderen Seite soll er der Selbstverwaltung der Gemeinden

- 1) Eine Vereinbarung entsprechend dem aufgehobenen § 60 Abs. I nw.GO würde ebenfalls gegen die Verfassung verstoßen und dürfte schon aus diesem Grunde von der Aufsichtsbehörde nicht genehmigt werden. Allerdings könnte die Vereinbarung eine Wahl des Hauptgemeindebeamten der einen Gemeinde zum ehrenamtlichen Gemeindegeldbesorger in einer oder mehreren anderen Gemeinden vorsehen (Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 197). Dienstherr kann aber nur einer der an der Verwaltungsgemeinschaft Beteiligten sein (Mittelstaedt: aaO. S. 51).
- 2) Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff. 5, V, VI; Ihre Bedeutung haben sie in erster Linie dort, wo sie als Ersatz für die fehlenden Amtsverwaltungen die Verwaltungskraft kleiner Gemeinden zusammenfassen; also auch hier besonders im lippischen Landesteil.

dienen. Das birgt leicht die Gefahr in sich, daß der leitende Verwaltungsbeamte nicht als Helfer und Berater - wie ihn das Gesetz sieht - sondern als Aufsichtsführender und Kontrollierender angesehen wird. Diese Gefahr ist besonders groß beim gemeinsamen Fachbeamten, da er nicht von den Gemeinden gewählt oder bestellt wird, sondern als Beamter des Kreises vom Kreis angestellt und mit der Verwaltung eines Bezirks betraut wird. Beim Amtsdirektor und auch beim gemeinsamen Bürgermeister ist diese Gefahr nicht so groß, weil die Gemeinden bzw. Ämter selbst über den zu wählenden Verwaltungsbeamten entscheiden und ihn selbst anstellen und überwachen.

Schon aus diesem Grunde sah sich der Gesetzgeber genötigt, beim gemeinsamen Fachbeamten jeden Eindruck zu vermeiden, als sei eine Gängelung der Gemeinden i. S. des Obrigkeitsstaates beabsichtigt, und als wolle man in ihm den Ehrgeiz erwecken, eine Zwischenstelle zwischen den Gemeinden und der Aufsichtsbehörde zu schaffen.¹⁾ Man konnte deshalb dem gemeinsamen Fachbeamten auch nur sehr begrenzte eigene Zuständigkeiten zugestehen und mußte sich im übrigen mit der Übertragung der Beratung und Betreuung der Gemeinden begnügen. Diese Aufgabe kann viel, aber auch sehr wenig bedeuten; sie verlangt eine vertrauensvolle Zusammenarbeit: eine Belehrungsbereitschaft auf der einen Seite und ein besonders genaues Einhalten der Grenzen auf Seiten des Verwaltungsbeamten.²⁾ Die Beratung darf nicht in eine Besserwisserei oder gar in eine Bevormundung ausarten, vielmehr ist Zurückhaltung geboten, um nicht in den Ruf eines Vormundes der Gemeinden zu kommen. Sie darf nur soweit gehen, wie sie erforderlich ist und von den Gemeinden gewünscht wird. Besondere Anforderungen werden an den gemeinsamen Fachbeamten auch deswegen gestellt, weil er gleich mehreren Gemeinden zu betreiben hat, deren Interessen er gleichmäßig und ohne Bevorzugung oder Benachteiligung einer Gemeinde wahrzunehmen hat.³⁾

1) Piesinger: aaO. S. 68 "Das Verhältnis des Verwaltungsaktuars zu den einzelnen Gemeindeorganen gehört wohl zu den schwierigsten Fragen der Einrichtung überhaupt"

2) Piesinger: aaO. S. 67, 68

3) Allerdings vermag er andererseits auch für eine stetige und gleichmäßige Verwaltungsführung zu sorgen und kann als Unparteiischer Meinungsverschiedenheiten und Streitigkeiten zwischen Nachbargemeinden verhindern bzw. schlichten.
(Piesinger: aaO. S. 66)

Der Amtsdirektor ist im Ganzen freier und unabhängiger gestellt, da er nicht Beamter des Kreises sondern gewählter Beamter des Amtes und als Gemeindedirektor auch meist der Gemeinden ist. Die Stellung des gemeinsamen Fachbeamten ist in der bw.GO zwar klar umrissen, sie ist aber sehr schwach. Nennenswerten Einfluß auf das Verwaltungsgeschehen in den Gemeinden kann er nur dann nehmen, wenn es ihm gelingt, das Vertrauen der Gemeindeorgane zu gewinnen und sich als Berater und Betreuer unentbehrlich zu machen. Gelingt ihm das nicht, ist seine Tätigkeit auf die Wahrnehmung der Finanzgeschäfte beschränkt, da ihm dann die Gemeinden auch kaum sonstige Aufgaben übertragen werden.

Der Amtsdirektor dagegen hat zwar in der nw.GO und AmtsO einen weit größeren Aufgabenkreis zugewiesen bekommen; die Regelung seiner Befugnisse und Zuständigkeiten ist aber - besonders durch das Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 21.8.1954 - so verworren, daß man die Amtsverfassung heute fast als Chaos bezeichnen muß;¹⁾ man denke nur an die sehr unsichere Stellung des Amtsdirektors gegenüber den Gemeinden, in denen er nicht gewählt ist. Das entwertet seine ohnehin geschwächte Stellung noch mehr und macht sie dringend reformbedürftig. Der Hauptgemeindebeamte muß als Chef der Verwaltung wieder zum Kristallisationspunkt des gesamten Verwaltungsgeschehens werden²⁾ und ihm muß wieder die Möglichkeit zur kraftvollen Entfaltung seiner Persönlichkeit voller Schwung, Initiative und Überzeugungskraft gegeben werden.³⁾

Die stärkste Stellung von den leitenden Verwaltungsbeamten der gemeinsamen Einrichtungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen hat zweifellos der gemeinsame Bürgermeister. Er ist Chef der Verwaltungen in den Gemeinden und gleichzeitig Vorsitzender der Vertretungen seines Bezirks und hat sehr umfangreiche Befugnisse und gesetzliche Zuständigkeiten. Auch hat die bw.GO die Schwierigkeiten und Unklarheiten, die in Nordrhein-Westfalen durch die Einführung des monistischen Verwal-

1) Vgl. Althaus: Kritik aaO.S. 88 ff

2) Nischk: aaO. S. 169

3) Innenminister Biernat: in KPBl.1956 S. 567; vgl. vor allem Weber: in DÖV 1959 S. 645 ff

tungsprinzips entstanden sind, vermieden. Sie hat an die alte Verwaltungstradition angeknüpft und klare Zuständigkeitsverhältnisse für den Gemeinderat einerseits und den Bürgermeister andererseits geschaffen.

Allgemeine Abwägung:

2. Im Hinblick auf die Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden.

Es wurde bereits ausgeführt, daß durch die Tätigkeit des gemeinsamen Fachbeamten nur eine begrenzte Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden erzielt wird, weil der Aufgabenbereich des gemeinsamen Fachbeamten zu sehr begrenzt ist. Es soll aber nicht verkannt werden, daß eine Erweiterung des Aufgabenbereichs des gemeinsamen Fachbeamten durch das Gesetz solange nicht vonnöten ist, wie die einzelnen Gemeinden in Baden-Württemberg ihre eigenen Verwaltungseinrichtungen und meist auch ihre eigenen Fachbürgermeister beibehalten. Der gemeinsame Fachbeamte soll nach dem Willen des Gesetzgebers durch Beratung und Betreuung und besonders in Finanzfragen eben nur allgemeine Hilfestellung geben. Seine weitergehende Hilfe ist nur dann erwünscht, wenn eine Gemeinde sie für die Durchführung weiterer Aufgaben ausdrücklich verlangt. Insofern ist der gemeinsame Fachbeamte wie seit altersher in Württemberg eine Hilfseinrichtung geblieben, die immer dann unterstützend eingreift, wenn die Verwaltungskraft einer kleinen Gemeinde trotz eigener Verwaltungseinrichtungen zu schwach ist.

Bei der nordrhein-westfälischen Amtsverfassung kann man von einem Hilfscharakter der Einrichtung der Ämter in diesem Sinne nicht sprechen. Die nahezu einheitliche Zusammenfassung der kleinen Gemeinden in Ämter besteht seit über 120 Jahren und die Hilfe und Entlastung für die Gemeinden erreicht hier einen solchen Grad, daß sie schon an die Grenzen des jeder Gemeinde garantierten Selbstverwaltungsrechts heranreicht. Eine Grenzverletzung hat bereits das häufig zitierte Urteil des Verfassungsgerichtshofes vom 21.8.1954 festgestellt. Will man aber solche Urteile vermeiden und unter Beibehaltung der Ämter klare Rechtsverhältnisse schaffen, muß die verfassungsrecht-

liche Garantie der körperschaftlichen Selbstverwaltung der Gemeinden zugunsten der Ämter abgebaut werden.¹⁾ Davor sollte man nicht zurückschrecken, denn es geht dabei ja nicht nur um die Beibehaltung der Ämter, sondern damit gleichzeitig auch um die Aufrechterhaltung des ehrenamtlichen Wesenszuges in der Gemeindeverwaltung und um eine gleichmäßige und nachhaltige Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen, wie sie sich seit Jahrzehnten im Rheinland und in Westfalen bewährt hat.²⁾

So gesehen zeigen die Einrichtungen des gemeinsamen Fachbeamten und des Amtes die Grenzen auf, innerhalb deren eine Stärkung der Verwaltungskraft kleiner Gemeinden möglich ist: auf der einen Seite die geringe Entlastung durch den gemeinsamen Fachbeamten, die noch dazu den Gemeinden freigestellt ist, auf der andern Seite eine starke fast einheitlich geltende Entlastung, die ständig Gefahr läuft, das Recht der Gemeinden auf Selbstverwaltung zu verletzen.

Will man jedoch den mit jedem Jahr zunehmenden Anforderungen an die Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden - besonders durch die Pflichtaufgaben - gerecht werden, und will man vor allem den ehrenamtlichen Wesenszug in der Verwaltung der Gemeinden aufrecht erhalten, so verdient die Amtsverfassung als Lösung des Problems der Stärkung der Verwaltungskraft den Vorzug, weil sie die größere Anpassungsfähigkeit besitzt und die notwendige Entlastung der Gemeinden garantiert.³⁾

Auch die Einrichtung des gemeinsamen Bürgermeisters bietet keine Ideallösung. Eine Stärkung der Verwaltungskraft wird dadurch erzielt, daß finanzschwache Gemeinden in den Stand versetzt werden, ihre Verwaltung einem Fachbürgermeister anzuvertrauen. Diesem fehlt jedoch der feste Dienstsitz mit eigener zentraler Verwaltung. Deshalb sind auch nennenswerte Einsparungen nicht möglich, weil auch hier jede Gemeinde ihre eigenen Verwaltungseinrichtungen beibehält und der gemeinsame Bürgermeister zu ständigen Reisen gezwungen ist.

1) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 160.

2) Vgl. auch S. 154

3) Vgl. auch Mittelstaedt: aaO. S. 76

Allgemeine Abwägung:

3. Im Hinblick auf Verbesserungsvorschläge.

Verbesserungsvorschläge im Rahmen dieser Arbeit müssen den Mangel der Unvollständigkeit aufweisen; sie können auch nur in Form von Anregungen unter dem Gesichtspunkt einer Stärkung der Verwaltungskraft in den kleinen Gemeinden gemacht werden. In den bisherigen Ausführungen wurde bereits auf die verschiedenen Nachteile und Mängel der einzelnen Lösungen hingewiesen, so daß hier nur noch auf die wesentlichen Gesichtspunkte für eine Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes eingegangen werden soll.

Die Verbesserungsvorschläge für die Einrichtung des gemeinsamen Fachbeamten laufen darauf hinaus, den gemeinsamen Fachbeamten von den rein mechanischen Verwaltungsarbeiten zu befreien, seine Schreibstelle aber zu einem Verwaltungsbüro mit entsprechendem Personal und entsprechenden Verwaltungseinrichtungen auszubauen, damit die Einrichtung auch größeren Verwaltungsanforderungen gerecht zu werden vermag. Dadurch kann vor allem eine größere Entlastung des gemeinsamen Fachbeamten und der Gemeindeverwaltungen von den technischen Verwaltungsarbeiten erzielt und für ersteren können bessere Möglichkeiten zu einer intensiveren Beratung und Betreuung der Gemeinden geschaffen werden.¹⁾

Zu denken wäre auch in Anerkennung der verantwortlichen Tätigkeit des gemeinsamen Fachbeamten und seiner zweifellos erworbenen Verdienste um das Wohl der Gemeinden an eine Verselbständigung seiner Stellung zu einem eigenen Amt mit eigenem Dienstsiegel.²⁾ Dann aber sollte man seine Abhängigkeit vom Kreis ganz beseitigen und ihm eine dem Amtsdirektor angeglichene Rechtsstellung geben.

Die Einrichtung der gemeinsamen Bürgermeister wäre vor allem dadurch zu verbessern, daß die Gemeinden auch für den Bürger-

1) Vgl. S. 137

2) Biesinger: aaO. S. 60 glaubt, man würde sich dabei nichts vergeben und das bisherige Mittelding zwischen Gemeinde und Kreis wäre damit in einer seinem Tätigkeitsfeld entsprechenden äußeren Rechtsform gekleidet.

meister eine eigene zentrale Verwaltungsstelle schaffen, in der vor allem die für eine gemeinsame Bearbeitung geeigneten technischen Verwaltungsarbeiten der beteiligten Gemeinden zu erledigen wären und in der der Bürgermeister stets zu erreichen wäre.¹⁾ Da die Personalunion der Gemeinden aber sehr leicht wieder zu lösen ist, dürfte es angebracht sein, nicht ein getrenntes besonderes Büro für den gemeinsamen Bürgermeister einzurichten, sondern dieses dem Gemeindebüro in einer der Gemeinden anzugliedern. Hier würde eine den Schreibstellen der gemeinsamen Fachbeamten entsprechende Besetzung mit Hilfskräften²⁾ ausreichen, weil bisher die Anzahl der von einem gemeinsamen Bürgermeister verwalteten Gemeinden drei nicht überstiegen hat.³⁾

Eine nachhaltige Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinden wäre jedoch erst dann zu erreichen, wenn eine Bürgermeisterei eingerichtet würde, und die Gemeinden auf einen Teil ihrer eigenen Verwaltungseinrichtungen zugunsten der Bürgermeisterei verzichten würden. Dafür scheint aber in Baden-Württemberg nach wie vor nur wenig Neigung zu bestehen.

Die Verbesserungsvorschläge für die nordrhein-westfälische Amtsverfassung sind mannigfacher Art und sind schon seit Erlass der nw.GO und AmtsO gemacht worden. Sie reichen von dem Vorschlag, die Ämter abzuschaffen⁴⁾ bis zu einer verstärkten Verankerung der Amtsverfassung,⁵⁾ von der Abschaffung des monistischen Verwaltungsprinzips und Wiedereinführung der alten Bürgermeister- und Magistratsverfassung⁶⁾ bis zur Beibehaltung

1) Vgl. S. 144

2) Vgl. Übersicht Va am Schluß der Arbeit

3) Vgl. Übersicht Vc am Schluß der Arbeit

4) Althaus: Recht der Gemeinden aaO. S. 160

5) Elleringmann: Amtsverband im Verhältnis aaO. S. 16; Meyer zu Hobergein KPBl. 1956 S. 591 ff

6) Vgl. S. 159 Fußnote 1; Die Vorschläge von Ziebill (in "Der Städtetag" 1959 S. 3 ff) laufen darauf hinaus, die Aufgabenbereiche von Bürgermeister und Gemeindegeldirektor zu vereinigen und einen Bürgermeister "neuen Typs" an die Spitze von Rat und Verwaltung zu stellen und die Gemeinde- und Amtsverfassung damit der süddeutschen Stadtratsverfassung anzunähern. Dieser Vorschlag verdient besondere Beachtung, schon allein weil er die monistische Verwaltungsform beiseitigen und auch an die alte Verwaltungstradition anknüpfen würde.

und Festigung der jetzigen Verfassung.¹⁾

Einigkeit besteht allgemein darüber, daß der jetzige Zustand unhaltbar und eine Reform dringend vonnöten ist und auch allgemein darüber, daß eine weitere Aushöhlung der Amtsverfassung verhindert und die Bürogemeinschaft der amtsangehörigen Gemeinden im Amt erhalten bleiben muß.²⁾

Zunächst einmal sollte man die wenigen Bestimmungen der nw. Amtsordnung mit der Gemeindeordnung vereinigen; bei der Beratung der Gemeindeordnung im Jahre 1952 war das nur unterblieben, weil man das Zustandekommen der Gemeindeordnung nicht durch die Beratung über die eigentliche Amtsverfassung verzögern wollte.³⁾

In der Gemeindeordnung sind es vor allem vier Punkte, die einer Neuregelung bedürfen, und die in der später verabschiedeten nw. Landkreisordnung und der Landschaftsverbandsordnung zum Teil bereits eine bessere Lösung gefunden haben.⁴⁾ Die einfachen Geschäfte der laufenden Verwaltung sollten originär dem Amtsdirektor bzw. Gemeindedirektor übertragen und das Rückholrecht des Rates abgeschafft werden. Auch die Vertretung der Gemeinden bei Rechtsgeschäften, besonders bei der Abgabe von Verpflichtungserklärungen, sollte klarer geregelt und grundsätzlich dem Amts- bzw. Gemeindedirektor als ausführendem Organ überlassen werden. Überhaupt sollte eine festere und klarere Verankerung der gesetzlichen Zuständigkeiten des Hauptgemeindebeamten als Organ der Gemeinden angestrebt werden; und schließlich sollte der § 60 Abs. I nw.GO unbedingt wieder hergestellt werden.⁵⁾

Am dringendsten, aber auch am umstrittensten ist die Beseitigung der durch die Aufhebung des § 60 Abs. I nw.GO entstandenen Gesetzeslücke. Dringend, weil sie die Amtsverfassung in ihrem

1) Streitbürger: aaO. S. 136 ff

2) Kentenich: in KPBl. 1956 S. 593 ff

3) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 201, 209; vgl. auch Mittelstaedt: aaO. S. 24

4) "Gemeinderat" 1959 S. 21; Jansen: in KPBl. 1957 S. 742 ff

5) Weber: in DOV 1959 S. 644, der diese Änderungswünsche als "kleinere Reformen" bezeichnet; Kentenich: in KPBl. 1956 S. 593 als Sprecher des Verbandes der Hauptgemeindebeamten und Beigeordneten, auch in KPBl. 1959 S. 270; vgl. ferner: KPBl. 1957 S. 742, 1956 S. 567

Wesenskern getroffen hat und die enge Verzahnung zwischen Amt und Gemeinde bedroht; umstritten, weil man sich über den Weg zur Wiederherstellung des § 60 Abs.I nw.GO nicht einig ist. Schon 1956 beschloß der Hauptausschuß des Gemeindetags Westfalen, dem Landtag vorzuschlagen, wenigstens für eine Übergangszeit den Art. 78 Abs.I nw.Landesverfassung durch folgenden Zusatz zu ergänzen:¹⁾

"In amtsangehörigen Gemeinden können die Aufgaben des Gemeindedirektors dem Amtsdirektor durch Gesetz übertragen werden."

Gleichzeitig müßte nach Ansicht des Hauptausschusses der § 60 Abs.I nw.GO wieder hergestellt werden oder dem § 7 nw.AmtsO folgender Absatz hinzugefügt werden:

"Der Amtsdirektor nimmt in den amtsangehörigen Gemeinden die Aufgaben des Gemeindedirektors wahr, wenn nicht der Gemeinderat aus besonderen Gründen etwas anderes beschließt. Der Beschluß bedarf der Genehmigung der Aufsichtsbehörde."²⁾

Demgegenüber hielt Innenminister Biernat es nicht für realisierbar, wegen des aufgehobenen § 60 Abs.I nw.GO eine Verfassungsänderung einzuleiten;³⁾ es scheine richtiger zu sein, umgekehrt die nw.GO und AmtsO irgendwie mit der Verfassung in Übereinstimmung zu bringen. Im übrigen seien noch nicht genügend Erfahrungen gesammelt, um die zweckmäßigste Lösung zu erkennen.

Gegen eine Änderung des Art. 78 Abs.I nw.Verfassung wurden vor allem deswegen Bedenken angemeldet, weil sie möglicherweise nicht ausreiche, da nämlich auch aus Art. 28 GG gefolgert werden könne, daß jede Gemeinde das Recht der freien Wahl ihres

1) Kottenberg: aaO. S. 310; Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 267; Wolff: aaO. S. 840; Loschelder: in "Der Gemeinderat" 1960 S. 147; Meyer zu Hoberg: in KPBl. 1956 S. 591; ferner KPBl. 1956 S. 261
Auch der Gemeindeverband Nordrhein trat für eine Änderung des Art. 78 Abs.I nw. Verfassung ein.

2) Wolff: aaO. S. 841

3) In KPBl. 1956 S. 641

leitenden Beamten für sich beanspruchen könne.)

Die Notwendigkeit einer allgemeinen Reform des Gemeinderechts, vor allem das Schließen der Lücke, die durch die Aufhebung des § 6o Abs.I nw.GO entstanden ist, wird von den amtlichen Regierungsstellen zwar allgemein anerkannt.²⁾ Man war jedoch bisher sehr zurückhaltend, konkrete Schritte zu tun und begnügte sich mit der Bildung von Diskussionsgruppen und Arbeitskreisen³⁾ und hielt die Zeit zu einer grundlegenden Reform der erst 1952 bzw. 1953 erlassenen Kommunalgesetze noch nicht für gekommen. Offensichtlich wartet man aber auch den Erfolg der Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Kommunalrechts auf Bundesebene ab.⁴⁾ Inzwischen sind bereits 1o bzw. 9 Jahre seit Erlass der nw.GO bzw. AmtsO und 8 Jahre seit der Aufhebung des § 6o Abs.I nw.GO vergangen, ohne daß der unbefriedigende Zustand der Gemeinde- und Amtsverfassung beseitigt wurde.

1) Vgl. Kottenberg: aaO.S. 31o; ferner Streitböcker: aaO. S. 136 ff, der nur die Einräumung von Sonderrechten für den Amtsdirektor in den amtsangehörigen Gemeinden für zulässig hält, da bei einer Wiederherstellung des § 6o Abs.I nw.GO ein Verstoß gegen das Grundgesetz und die nordrhein-westfälische Landesverfassung gegeben sei.

2) Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 2o7

3) Vgl. KPBl. 1959 S. 27o; 1956 S. 641 ff

4) Seit Jahren zielen die Wünsche und Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und der Berufsorganisationen der leitenden Gemeindebeamten ab auf eine wenigstens begrenzte Koordination des kommunalen Verfassungsrechts in den einzelnen Ländern. Es sind folgende Hauptforderungen erhoben worden:

1. Schaffung einer einheitlichen Zuständigkeit für Auftragsangelegenheiten,
2. Einheitliche Festlegung des Begriffs der laufenden Verwaltungsgeschäfte und der Zuständigkeit hierfür,
3. Vereinheitlichung der Außenvertretung,
4. Gleiche Amtsbezeichnung für den leitenden Gemeindebeamten (hier herrscht eine babylonische Sprachverwirrung!)

Wagner: Die Zerrissenheit des Gemeindeverfassungsrechts, in "Der Gemeinderat" 1958 S. 148; ferner Bickel: aaO.S.1o; Gutachten der Bundeskommission für die Vereinfachung der Verwaltung vom 15.2.196o in "Der Gemeinderat" 196o S.5o,51; KPBl. 1958 S. 843 ff; Elleringmann: Amtsverband im Verhältnis aaO.S. 43 ff, der eine Bundesgemeindeordnung fordert, "die sich gegenüber allen föderalistischen Widerständen eines Tages durchsetzen werde." Odenbreit: Problem der Verwaltungskraft aaO. Ziff.5, VI, der dem Bundesinnenminister empfiehlt, in die Spuren des Erlasses vom 6.1.1939 zu treten. (Vgl. S.2 Fußnote 2).

Im Rahmen dieser Arbeit geht der Vorschlag somit dahin, daß bei der notwendigen Reform des Gemeinde- und Amtsverfassungsrechts in Nordrhein-Westfalen die Amtsordnung mit der Gemeindeordnung vereinigt wird, und daß die enge Verzahnung zwischen Amt und amtsangehöriger Gemeinde durch Wiederherstellung des § 60 Abs. I nw.GO erneut gefestigt wird. Ferner muß die Organstellung des Gemeindedirektors bzw. Amtsdirektors nunmehr auch gesetzlich eindeutig verankert und vor allem müssen ihm die Wahrnehmung der Geschäfte der laufenden Verwaltung und die Außenvertretung der Gemeinden weithin originär übertragen werden.

Nur durch eine bessere Ein- und Zuordnung des Hauptgemeinbeamtens zu den politischen Organen und durch eine innige Verbindung von Amtsverband und amtsangehörigen Gemeinden sind die entstandenen Schwierigkeiten im nordrhein-westfälischen Kommunalverfassungsrecht zu überwinden; nur so ist auch die frühere Bedeutung der Amtsverfassung wieder herzustellen und ihr früherer Wert für die Stärkung der Verwaltungskraft der kleinen Gemeinden in Nordrhein-Westfalen wieder zu erreichen.

Übersicht I

Gliederung der Gemeinden nach ihren Einwohnerzahlen und nach der Anzahl der Gemeinden im Bundesgebiet und in den Ländern Nordrhein-Westfalen und Baden - Württemberg.

Gemeindengrößen- klasse Einwohner	Stand vom 30.6.1959				Stand vom 30.6.1960			
	Bundesgebiet				N R W			
	Gemeinden Zahl	Bevölkerung w.H. 1.000	Bevölkerung v.H.		Gemeinden Zahl	Bevölkerung 1.000	Gemeinden Zahl	Bevölkerung 1.000
weniger als 500	11.324	46,2	3.136	5,9	601	169,8	1.091	347,4
500- 1.000	6.051	24,7	4.287	8,1	488	357,3	916	655,1
1.000- 2.000	3.701	15,1	5.118	9,7	448	638,9	719	1.003,3
2.000- 3.000	1.197	4,9	2.902	5,5	213	517,5	247	598,7
3.000- 5.000	965	3,9	3.666	6,9	221	847,7	199	754,7
5.000- 10.000	721	2,9	5.000	9,5	183	1.268,1	124	864,1
10.000- 20.000	275	1,1	3.728	7,1	101	1.387,6	43	570,3
20.000- 50.000	176	0,7	5.359	10,1	73	2.211,8	29	824,4
50.000-100.000	48	0,2	3.424	6,5	20	1.393,1	8	582,8
100.000-200.000	26	0,1	3.590	6,8	13	1.953,6	2	268,6
200.000-500.000	14	0,1	4.017	7,6	5	1.637,2	2	545,7
500.000- und mehr	11	0,0	8.579	16,2	5	3.350,6	1	634,6
	24.510	100,0	52.804	100,0	2.371	15.753,3	3.381	7.649,9

(aus "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland", Herausgeber Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart-Mainz 1961 S. 45
vgl. auch " Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch", herausgegeben von Prof. Dr. Gleitze, Bundverlag Köln, 1960 S. 28)

Am 31.3.1933 hatten im Gebiet des Deutschen Reiches von 51.246 Gemeinden 47.200 Gemeinden (92,1 %) weniger als 2.000 Einwohner, davon 32.163 Gemeinden weniger als 500 Einwohner.

Am 13.9.1950 gab es im Gebiet der Bundesrepublik 24.153 Gemeinden; davon hatten 20.914 Gemeinden (86,6 %) weniger als 2.000 Einwohner.

(Zitiert im "Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis" Bd. I S. 378)

Am 30.6.1959 zählte die Bundesrepublik insgesamt 24.510 Gemeinden, davon hatten:

46,2 % weniger als 500 Einwohner
44,7 % 500 - 3.000 Einwohner
6,8 % 3.000 - 10.000 Einwohner
1,8 % 10.000 - 50.000 Einwohner
0,2 % 50.000 -100.000 Einwohner
0,2 % 100.000 - und mehr Einwohner

(Zitiert in KPBl. 1960 S. 129 nach dem von Statistischen Bundesamt am 12.11.1959 herausgegebenen " Statistischen Bericht")

Übersicht I (Fortsetzung)

Entwicklung der Bevölkerung in den Ländern Nordrhein-Westfalen und
Baden-Württemberg in den Jahren von 1950 bis 1959.

(Stand jeweils am 31.12.)

Jahr	Wohnbevölkerung in 1.000	
	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg
Stand am		
17.5.1939	11.934	5.476
1950	13.075	6.375
1951	13.366	6.469
1952	13.612	6.562
1953	14.003	6.728
1954	14.295	6.873
1955	14.590	7.022
1956	14.878	7.165
1957	15.197	7.302
1958	15.459	7.433
1959	15.654	7.561

(aus "Wirtschafts- und Sozialsta-
tistisches Handbuch", a.a.O. S.15)

Übersicht II

Kassenmäßige Einnahmen aus Steuern der Gemeinden im Bundesgebiet einschl. West-Berlin in Millionen DM.

Rechnungs- jahr	Grundsteuer A	B	Gewerbe- steuer	Vergnügungs- steuer	sonstige Gemeinde- steuern	insgesamt
1950	1.181		1.312	124	164	2.784
1951	304	913	2.178	144	197	3.736
1952	307	927	2.753	155	218	4.361
1953	323	976	3.127	169	231	4.826
1954	330	1.019	3.509	180	253	5.292
1955	335	1.044	3.779	186	283	5.627
1956	339	1.076	4.423	205	288	6.331
1957	353	1.120	5.074	205	306	7.059
1958	360	1.179	5.565	196	329	7.628
1959	372	1.227	6.579	180	366	8.723
1960	385	1.320	7.580	186	379	9.850

(aus "Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch", aa0. S. 195;

vgl. auch "Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland", aa0. S. 432)

Übersicht III

a) Verhältnis der Bevölkerung der ländlichen Gemeinden unter 2 000 Einwohnern zur Gesamtbevölkerung Baden-Württembergs

Von der Gesamtbevölkerung lebten	1352	1900	1939	1950	1957
			17,5.	13,9.	31,12.

in den Gemeinden unter 2 000 Einwohnern	75,1	53,7	36,2	33,1	27,8 %
---	------	------	------	------	--------

in den Gemeinden von 2 000 - 5 000 Einwohnern	14,7	17,2	15,9	17,8	17,1 %
---	------	------	------	------	--------

Besonders groß war der Anteil der ländlichen Bevölkerung in Württemberg - Hohenzollern:

es lebten in Gemeinden unter 2 000 Einwohnern	-	-	50,2	46,9	41,9 %
---	---	---	------	------	--------

und in Südbaden	-	-	46,0	43,5	36,8 %
-----------------	---	---	------	------	--------

(Zitiert im " Statistischen Handbuch für Baden-Württemberg" herausgegeben vom statistischen Landesamt Baden-Württemberg, 2. Ausg. 1958, Stuttgart S. 28, 29).

b) Zahl der Stadt- und Landkreise sowie der Gemeinden, Fläche und Wohnbevölkerung Baden-Württembergs am 30.6.1960.

Regierungsbezirk	Zahl der Kreise	Zahl der Gemeinden	Fläche qkm	Wohnbevölkerung insgesamt
Nordwürttemberg	22	979	10 380,21	2 986 581
Nordbaden	13	489	5 121,80	1 672 436
Südbaden	20	975	9 955,55	1 604 101
SüdWürtt.-Hohenz.	17	938	10 092,47	1 386 742
insgesamt in Baden-Württemberg	72	3 381	35 750,03	7 649 860

c) Wohnbevölkerung nach Gemeindegrößenklassen in Baden-Württemberg am 30.6.1960.

Gemeindegrößenklassen	Land Ba.-Württb.	Nordwürttb.	Nordbaden	Südbaden	SüdWürtt.-Hohenzoll.
unter 100 Einwohn.	21	1	3	2	10
100 - 500 "	433	79	43	157	154
500 - 1000 "	657	166	83	172	196
1000 - 2000 "	916	247	106	275	283
2000 - 3000 "	719	234	125	185	175
3000 - 5000 "	247	99	36	72	40
5000 - 10000 "	199	74	42	31	32
10000 u. mehr "	124	46	32	21	25
10000 u. mehr "	83	33	14	20	18
Insgesamt	3 381	979	489	975	938

(Nach Mitteilung des Württembergischen Gemeindetags vom 13.4.1961).

Übersicht IV

Zusammenstellung der Hauptargumente badischer Abgeordneter gegen die Einführung des gemeinsamen Fachbeamten

Abgeordneter (Abg.) D i e z
(Protokoll über die Ausschußsitzung v. 16.2.1955, S. 11)

In Baden sei mit der Ratschreiberverfassung ein anderer Stil der Gemeindeverwaltung gewachsen als in Württemberg, wo das Obrigkeitsgefühl stärker als in Baden sei.

Abg. B e r b e r i c h (a.a.O. S. 11)

Der Drang nach der selbständigen Verwaltung der Gemeinde sei in Baden viel stärker, der Kreisfachbeamte werde in Baden als Eingriff in die Selbstverwaltung der Gemeinde angesehen. Man dürfe Baden nicht etwas aufzwingen, was abgelehnt werde.

Abg. K u h n (a.a.O. S. 12)

Man lege in Baden Wert darauf, auf dem Rathaus möglichst ortsansässige Leute zu haben.

Abg. G o g (a.a.O. S. 14)

...andererseits bestehe die unerwünschte Eigenschaft einer Gouvernante. Durch Eingriffe des Akteurs bei der Aufstellung des Haushaltsplanes würden die Gemeindeorgane hinsichtlich der selbständigen Gestaltung des Etats beeinträchtigt.

Zusammenfassung der Ausschußsitzungsberichte a.a.O. Anm. zu § 69

Demgegenüber weisen die Vertreter aus den badischen Gebieten geschlossen darauf hin, daß in den badischen Gemeinden grundsätzlich die Verwaltung ausschließlich aus der Gemeinde heraus erfolgt. Der Ratschreiber ist normalerweise ein Mann aus der Gemeinde selbst. Er ist der Verwaltungsführer der Gemeinde, so daß der Bürgermeister selbst eine stärker betonte politische Funktion hat als der württembergische Bürgermeister, der immer mehr als Fachbeamter bestellt wird.

Abg. R i m m e l s p a c h e r
(Protokoll der Landtagssitzung a.a.O. S. 2282)

Der gemeinsame Kreisfachbeamte passe nicht ganz in ein System selbständiger (badischer) Gemeinden.

Abg. M e n g e s (a.a.O. S. 2287)

Die Einrichtung des Gemeindefachbeamten sei verfassungswidrig, sie sei mit der Selbstverwaltung schwerlich zu vereinbaren; erst recht gelte dies beim Kreisfachbeamten, damit werde ein weiteres Organ eingeschaltet, das aufsichtsführend sein könne, dafür sei in Baden keine Stimmung.

Abg. D o r n e s (a.a.O. S. 3542) u. Abg. M e n g e s (a.a.O. S. 3541)
melden Bedenken wegen Interessenkollision Kreis/Gemeinde an.

Übersicht V a.

Statistische Angaben über die gemeinsamen Einrichtungen in Baden-Württemberg

1. Der hauptamtliche gemeinsame Fachbeamte

Im Landesteil Württemberg bestehen 87 Verwaltungsbezirke mit hauptamtlichen gemeinsamen Fachbeamten; davon haben 23 Bezirke mehr als 9 000 Einwohner.

Der größte Bezirk hat 12 805 Einwohner, der kleinste 5 087.

Von den 979 Gemeinden in Nordwürttemberg gehören 415 oder 42,4 % und in Südwürttemberg-Hohenzollern gehören von den 938 Gemeinden sogar 696 oder 74,2 % zum Verwaltungsbezirk eines hauptamtlichen gemeinsamen Fachbeamten.

Die Anzahl der in einem Verwaltungsbezirk zusammengeschlossenen Gemeinden schwankt zwischen 4 und 28 Gemeinden; im Durchschnitt hat der Verwaltungsbezirk etwa 12 - 13 Gemeinden mit etwa 7 800 Einwohnern.

Von den 86 hauptamtlichen gemeinsamen Fachbeamten (eine Stelle war z.Zt. der Erhebung unbesetzt) sind 31 im Regierungsbezirk Nordwürttemberg und 55 im Regierungsbezirk Württemberg-Hohenzollern tätig.

Die Besoldung erfolgt wie folgt:

1 gemeinsamer Fachbeamter wird nach Stellensatzung	A 9
32 gemeinsame Fachbeamte werden "	" A 10
53 gemeinsame Fachbeamte werden "	" A 11

besoldet.

Die Schreibstellen der gemeinsamen Fachbeamten sind wie folgt besetzt:

in 5 Bezirken	je 5 Hilfskräfte
in 40 Bezirken	je 4 "
in 26 Bezirken	je 3 "
in 11 Bezirken	je 2 "
in 4 Bezirken	je 1 Hilfskraft.

Der Umlagemaßstab für die Kosten des hauptamtlichen gemeinsamen Fachbeamten verteilt sich wie folgt:

in 64 Verwaltungsbezirken:	je hälftig Steuerkraftsumme und zeitliche Inanspruchnahme,
in 15 "	: 1/4 Steuerkraftsumme und 3/4 zeitliche Inanspruchnahme,
in 2 "	: 1/3 Steuerkraftsumme und 2/3 zeitliche Inanspruchnahme
in 3 "	: 40 % Steuerkraftsumme und 60 % zeitliche Inanspruchnahme,
in 3 "	: je hälftig Steuerkraftsumme und Einwohnerzahl.

(Stand nach einer Umfrage des Württembergischen Gemeindetags in Stuttgart vom 1.10.1960)

Im Landesteil Baden war nach Auskunft des Badischen Gemeindetags in Karlsruhe (August 1962) kein hauptamtlicher gemeinsamer Fachbeamter tätig.

Übersicht V b.

2. Der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte

Im Regierungsbezirk Nordwürttemberg sind 30 nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte tätig;
davon allein 11 im Landkreis Vaihingen.
Sie verwalten insgesamt 52 Gemeinden.

In 20 Fällen ist der amtierende Bürgermeister einer Nachbargemeinde der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte;
in den anderen Fällen ist es entweder ein Bürgermeister a.D., ein Kreisamtmann, ein Kreiskämmerer, ein Gemeindeinspektor, ein Verwaltungsaktuar a.D. oder ein Stadtpfleger.

Mitverwaltet werden

1 Gemeinde in 20 Fällen
2 Gemeinden in 5 Fällen
3 Gemeinden in 1 Fall
4 Gemeinden in 2 Fällen
5 Gemeinden in 1 Fall
6 Gemeinden in 1 Fall.

Im Regierungsbezirk Württemberg-Hohenzollern sind 4 nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte tätig, sie verwalten insgesamt 11 Gemeinden.

In 3 Fällen ist der amtierende Bürgermeister einer Nachbargemeinde der nebenamtliche gemeinsame Fachbeamte, in einem Fall ein Verwaltungsaktuar.

Im Landkreis Hechingen wurden die Bestimmungen der §§ 69-72 bw. 60 noch nicht durchgeführt. Die nicht fachmännisch verwalteten Gemeinden werden z.Zt. noch durch einen Kreisinspektor und einen weiteren Verwaltungsbeamten betreut, die von Fall zu Fall vom Kreis angefordert werden.

Mitverwaltet werden.

1 Gemeinde in 1 Fall,
2 Gemeinden in 1 Fall,
4 Gemeinden in 2 Fällen

(Stand nach einer Umfrage des Württembergischen Gemeindetags in Stuttgart v. 1.10.1960).

Im Landesteil Baden waren nach Auskunft des Badischen Gemeindetags in Karlsruhe (August 1962) keine nebenamtlichen gemeinsamen Fachbeamten tätig.

Stellenbesetzung mit haupt- und nebenamtlichen Verwaltungsaktuaren.

Erhebungsjahr	1897	1907	1926	1931	1937	1950
Zahl der betreuten Gemeinden	1.448	1.371	1.191	1.143	-	1.123
Aktuare insgesamt	-	329	207	186	152	153
davon hauptamtlich	-	88	108	93	85	105
nebenamtlich	-	241	99	93	67	28

(Zitiert bei Biesinger aaO. S. 65)

Übersicht V c.

3. Der Bürgermeister in mehreren Gemeinden

Im Regierungsbezirk Nordwürttemberg werden in 43 Fällen mehrere Gemeinden von einem Bürgermeister verwaltet.

Nur in 4 Fällen davon wurde der gemeinsame Bürgermeister in 3 Gemeinden, sonst stets in 2 Gemeinden gewählt.

Im Regierungsbezirk Württemberg-Hohenzollern werden in 7 Fällen mehrere Gemeinden von einem Bürgermeister verwaltet.
In einem Fall davon wählten 3 Gemeinden und sonst 2 Gemeinden den gemeinsamen Bürgermeister.

- Die Angaben vom Landkreis Aalen fehlen -.

(Stand nach einer Umfrage des Württembergischen Gemeindetags in Stuttgart vom 1.10.1960).

Im Landesteil Baden war nach Auskunft des Badischen Gemeindetags in Karlsruhe (August 1962) diesem kein Fall bekannt, in dem mehrere badische Gemeinden von einem Bürgermeister verwaltet wurden.

4. Die Bürgermeisterei

Sie wurde bisher weder im württembergischen noch im badischen Landesteil eingeführt.

(Auskunft des badischen und württembergischen Gemeindetags).

Verteilung der ehrenamtlich tätigen Bürgermeister in Baden-Württemberg.

Regierungs- bezirk	Zahl der Gemeinden	davon werden durch ehrenamtl. Bürgermeister verwaltet		
Nordbaden	488	222	oder	45,5 %
Südbaden	975	586	oder	60,1 %
Nordwürttemberg	981	-	-	-
Südwestfalen	938	47	oder	5 %
Hohenzollern				
Insgesamt	3.382	855	oder	25,3 %

(Zitiert in Württ. Gem. Zeitg. 1958 S. 48)

Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Bürgermeister sind 25,28 % ehrenamtlich tätig; davon allein 94,5 % im Landesteil Baden und nur 5,5 % im Landesteil Württemberg.

(vgl. "Die Gemeinde" 1957 S. 178)

Übersicht VI

I. Verwaltungsgemeinschaften im Jahre 1939

a) Die lose Personalunion des § 33 AmtsO 1935

zwischen mehreren Ämtern	8 mal zwischen 2 Ämtern 1 mal zwischen 3 Ämtern
zwischen amtsfreier Gemeinde (meist Stadt) und Amt (ausschließlich in Westfalen)	26 mal
zwischen amtsfreier Gemeinde und 2 bzw. 4 Ämtern	je 1 mal
zwischen 2 amtsfreien Gemeinden	8 mal

b) Die engere Verwaltungsgemeinschaft des § 34 AmtsO 1935

zwischen mehreren Ämtern	2 mal
zwischen einer amtsfreien Gemeinde (meist Stadt) und einem Amt (ausschließlich im Rheinland)	14 mal
Es bestanden somit insgesamt 61 Verwaltungsgemeinschaften.	

(Zitiert bei Odenbreit: Das rhein.-westf.
Amt aaO. S. 347)

II. Verwaltungsgemeinschaften beim Inkrafttreten der nw. AmtsO. vom 10.3.1953.

Es bestanden folgende Verwaltungsgemeinschaften:

- a) in 10 Fällen verwaltete eine amtsfreie Gemeinde (Stadt)
gleichzeitig ein angrenzendes kleineres Amt,
- b) in 2 Fällen verwaltete eine amtsfreie Gemeinde (Stadt)
gleichzeitig ein größeres Amt (mit 11 bzw. 20 Gemeinden),
- c) in 7 Fällen verwaltete eine amtsfreie Gemeinde (Stadt)
gleichzeitig eine angrenzende kleinere amtsfreie Gemeinde.

(Zitiert bei Odenbreit: Gemeindeordnung
aaO. S. 198, 199)

Nach Angaben des Gemeindetages Westfalen-Lippe wurden wegen des Inkrafttretens des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit vom 26.4.1961 bisher keine weiteren Erhebungen über die Zusammensetzung der Verwaltungsgemeinschaften durchgeführt.

Übersicht VII

Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen am 31.12.1960 nach Gemeindegrößenklassen

Gemeinden mit ... Einwohner

Reg. Bez.	weniger als 2.000	2.000 5.000	5.000 10.000	10.000 bis 50.000	50.000 unter 100.000	100.000 und 200.000	200.000 und mehr	Sa.
DÜSSEL- DORF Gem. Bev. v.H.	111 96.615 1,8	59 190.319 3,6	37 251.300 4,7	43 969.520 18,1	5 403.088 7,5	4 632.924 11,7	6 2.822.477 32,6	265 5.366.843 100
KÖLN Gem. Bev. v.H.	122 96.969 4,6	50 166.141 7,8	35 239.081 11,3	26 544.687 25,8	2 118.527 5,6	1 146.889 7,0	1 801.142 37,9	237 2.113.436 100
AACHEN Gem. Bev. v.H.	220 170.729 18,2	49 148.582 15,8	17 116.705 12,5	15 331.045 35,3	- - -	1 170.367 18,2	- - -	302 937.428 100
MÜNSTER Gem. Bev. v.H.	91 94.355 4,2	90 287.722 12,8	29 208.801 9,3	31 642.798 28,5	3 208.146 9,2	3 422.522 18,8	1 388.608 17,2	248 2.252.952 100
DETMOLD Gem. Bev. v.H.	477 378.657 23,7	113 529.732 20,7	38 256.322 16,1	17 294.167 18,5	3 159.133 10,0	1 174.527 11,0	- - -	649 1.592.538 100
ARNS- BERG Gem. Bev. v.H.	502 311.208 8,7	76 247.219 6,9	30 216.558 6,0	44 876.685 24,4	7 517.567 14,4	3 416.750 11,6	2 1.003.292 28,0	664 3.589.279 100
N R W Gem. amtsfr. amtsan Bev. v.H.	1523 152 1371 1148533 7,2	437 77 360 1370315 8,6	186 82 104 1288767 8,1	176 132 41 3658902 23,1	20 7 1 1406461 8,9	13 - - 1963979 12,4	10 - - 3015520 31,7	2365 450 1877 15852476 100

(aus Stat. Taschenbuch aa0. S. 18)

Fortsetzung Übersicht VII

Gemeinden, Ämter und Landkreise in den Regierungsbezirken von Nordrhein-Westfalen (Stand 31.12.1960)

Verwaltungsbezirk	insgesamt	Gemeinden amtsfreie	amtsangeh.	Ämter	Landkreise
Reg.Bez. Düsseldorf	251	99	152	39	9
" Köln	235	52	183	36	7
" Aachen	301	34	267	48	7
Nordrhein	787	185	602	123	23
Reg.Bez. Münster	242	47	195	55	10
" Detmold	655	192	463	55	12
" Arnsberg	653	34	619	62	12
Westfalen	1550	273	1277	172	32
Nordrhein-Westfalen	2337	458	1879	295	55

Stat. Taschenbuch aa0. S. 8

Wachstum der Bevölkerung in Nordrhein-Westfalen in 1.000

Regierungsbe- zirk	ortsanwesende Bev..		Wohnbevölkerung			
	1.12.1871	1.12.1905	17.5.1939	29.10.1946	13.9.1950	31.12.1960
Düsseldorf	1343,3	3019,8	4179,7	3758,0	4301,9	5366,8
Köln	613,4	1141,8	1595,7	1461,1	1668,8	2113,4
Aachen	430,9	588,3	763,7	666,4	775,3	937,4
Münster	451,3	965,5	1602,3	1693,6	1909,8	2253,0
Detmold	584,0	831,6	1114,0	1381,1	1499,5	1592,5
Arnsberg	833,5	1932,7	2679,9	2723,2	3041,7	3589,3
N R W	4256,5	8479,7	11935,3	11683,4	13197,0	15852,5

(aus Stat. Taschenbuch aa0. S. 13;
vgl. auch Stat. Jahrbuch NRW aa0.
S. 6, 7)

Übersicht VIII

I. Die Gliederung der Ämter in NRW

Am 30.6.1962 hatte Nordrhein-Westfalen 16.114.738 Einwohner; davon lebten 8.123.978 Einwohner in 38 kreisfreien und 7.990.760 in 2326 kreisangehörigen Gemeinden.

In den 451 amtsfreien Gemeinden lebten 4.403.186 Einwohner und in den 1.875 amtsangehörigen Gemeinden lebten 3.587.574 Einwohner.

Die amtsangehörigen Gemeinden bildeten 294 Ämter mit im Durchschnitt 12.237 Einwohnern und 6,4 Gemeinden je Amt. Das kleinste Amt (Rees-Land) hatte 740 und das größte (Marl) hatte 93.660 Einwohner.

(nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes von NRW vom 11.12.1962)

1939 waren in den 74 rheinisch-westfälischen Landkreisen 3.787 Gemeinden in 471 Ämtern zusammengefaßt; daneben gab es nur 287 amtsfreie Gemeinden.

(zitiert bei Odenbreit: Das rhein.-westf. Amt aaO. S. 347)

Die Anzahl der Gemeinden eines Amtes betrug von 2 bis 33 Gemeinden, im einzelnen:

Ämter		Gemeinden	Ämter		Gemeinden
48	mit	2	6	mit	13
55	mit	3	4	mit	14
35	mit	4	8	mit	15
28	mit	5	4	mit	16
27	mit	6	1	mit	17
15	mit	7	1	mit	18
17	mit	8	1	mit	20
10	mit	9	2	mit	21
7	mit	10	2	mit	22
11	mit	11	1	mit	28
8	mit	12	1	mit	32
			1	mit	33

(nach Mitteilung des Statistischen Landesamtes von NRW vom 13.3.1963)

Übersicht IX

Wahl der ehrenamtlichen Gemeindedirektoren in den amtsangehörigen Gemeinden des Landesteils Westfalen

I. Zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor wurde gewählt

1956

der Amtsdirektor	in	1.055 Gemeinden
der Bürgermeister	in	192 Gemeinden
sonstige Personen	in	20 Gemeinden
keine Wahl erfolgte	in	1 Gemeinde
hauptamtliche Gemeindedirektoren	in	<u>4 Gemeinden</u>
insgesamt		1.272 Gemeinden

1961

der Amtsdirektor	in	1.075 Gemeinden
der Bürgermeister	in	166 Gemeinden
sonstige Personen	in	24 Gemeinden
keine Wahl erfolgte	in	3 Gemeinden
hauptamtliche Gemeindedirektoren	in	<u>4 Gemeinden</u>
insgesamt		1.272 Gemeinden

(Zitiert im Mitgliederrundschreiben Nr. 29
des Gemeindetags Westfalen-Lippe v. 30.8.1961)

Im Landesteil Rheinland wurde mit einer Ausnahme stets der Amtsdirektor zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor gewählt.

II. Die Verteilung auf die sechs Regierungsbezirke in Nordrhein-Westfalen

Regierungsbezirk	Ämter	amtsangehör. Gemeinden	Amtsdirektor als Gemeindedirektor
Düsseldorf	39	153	100 ‰
Köln	37	190	100 ‰
Aachen	40	269	99,5 ‰
Münster	56	199	96 ‰
Detmold	55	464	85 ‰
Arnsberg	63	623	75 ‰
Insgesamt	299	1.898	87 ‰

(Zitiert bei Odenbreit: Gemeindeordnung aaO. S. 208, laut "Gemeinderat" 1957 S. 154)

Fortsetzung Übersicht IX

Die Nichtwahl des Amtsdirektors zum ehrenamtlichen Gemeindedirektor ist besonders häufig in den gemeindestarken Amtsbezirken, vornehmlich des Siegerlandes. Die nachfolgende Aufstellung verdeutlicht das:

Amtsbezirk	Landkreis	Anzahl der amtsangeh. Gemeinden	von den Gemeinden wurde zum		
			ehrenamtl. der Amtsdir.	Gemeindedir. der Bürgerm.	gewählt sonstige Personen
Rehme in Werste	Minden	7	-	7	-
Salzkotten- Boke	Büren	16	2	14	-
Burbach	Siegen	15	-	15	-
Ferndorf in Kreuztal	Siegen	11	5	4	2
Freudenberg	Siegen	22	-	20	2
Netphen	Siegen	32	1	28	3
Weidenau	Siegen	10	1	6	3
Wilnsdorf	Siegen	8	-	7	1
Berleburg	Wittgenstein	28	-	27	1
Laasphe	Wittgenstein	21	-	21	-
Unna-Kamen	Unna	20	12	8	-

(nach Mitteilung des Gemeindetages Nord-
rhein-Westfalen vom 12.2.1963)

Lebenslauf

Am 12.10.1926 wurde ich als Sohn des Amtsdirektors i.R. Johannes Fasse und seiner Ehefrau Anna, geb.Trope in Wadersloh i/Westf., Kreis Beckum, geboren.

Nach dem Besuch der Grundschule und der Ostendorf-Oberschule in Lippstadt bestand ich am 25.10.1946 das Abitur. Anschließend war ich zunächst zwei Jahre als Anwärter für den gehobenen Verwaltungsdienst bei der Amtsverwaltung Liesborn-Wadersloh tätig. Nach bestandener Dienstanfängerprüfung begann ich im Sommersemester 1949 mein Jurastudium an der juristischen Fakultät der Philosophisch-Theologischen Hochschule in Bamberg, das ich nach vier Semestern an der Universität Freiburg i/Br. fortsetzte. Hier legte ich am 20.2.1953 meine 1. juristische Staatsprüfung ab. Nach meiner Referendarausbildung bestand ich am 11.6.1958 beim Landesjustizprüfungsamt in Düsseldorf die zweite juristische Staatsprüfung.

Anschließend war ich als Anwaltsassessor bei verschiedenen Anwälten tätig und befaßte mich dann mit meiner kommunalrechtlichen Dissertation. Seit dem 1.10.1961 bin ich bei den Stadtwerken Mönchengladbach als juristischer Sachbearbeiter beschäftigt.

Norbert Fasse

